Boletín ieee 03

número 10

abril/junio 2018



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
http://publicacionesoficiales.boe.es/

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

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

© Autores y editor, 2018

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

Fecha de edición:
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

índice



abril/junio

2018

Informativos

8 La nueva administración de EE. UU., los inmigrantes, la MS-13 y la construcción del muro. María Luisa Pastor Gómez

17 La 3.ª conferencia para financiar la Alianza Mundial por la Educación. La urgencia en la educación de las niñas en los países del Sahel. María José Izquierdo Alberca

Análisis

28 El vértigo del futuro. José Pardo de Santayana Gómez de Olea

41 Cisnes blancos coreanos (Análisis de un posible momento histórico). Francisco Márquez de la Rubia

52 Una aproximación disímil al 13er informe del Foro Económico Mundial sobre los riesgos globales. Ignacio José García Sánchez

69 El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas. José Ignacio Castro Torres

93 La importancia geoestratégica de Yibuti. Pablo Sánchez y Blanca Palacián

113 El «soft power» en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

132 Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África? Juan A. Mora Tebas

168 Las Repúblicas Bálticas cumplen 100 años. Andrés González Martín

206 Al Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. Ignacio Fuente Cobo

234 Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad. Federico Aznar Fernández-Montesinos

248 Nicaragua en la encrucijada: del síndrome de Hybris a la convulsión que no cesa. María Luisa Pastor Gómez

261 La influencia de los servicios de los ecosistemas en la seguridad: el caso de la pesca. María del Mar Hidalgo García

Opinión

278 El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea. Beatriz Cózar Murillo

293 El Ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil. Rogério Marques Nunes

311 Las menciones a los países occidentales en «Dabiq» y «Rumiyah». Alba Aguilar Franco

333 El Arte Operacional Ruso: de Tukhachevsky a la actual «Doctrina Gerasimov». Miguel Campos Robles

348 La creación de imaginarios. Raquel Arranz Martínez

361 El totalitarismo islámico. La ideología que sustenta el terrorismo. Jordi Torres Roselló

374 La seguridad energética en los mercados de gasolina y diésel en México. Julio García Pérez

397 Responsabilidad empresarial por la situación de violación de derechos humanos en la República Centroafricana. Tania García Sedano

412 ¿Irán, China y Estados Unidos a la guerra? Federico Supervielle Bergés

434 Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas. Milton J. Meza Rivas

452 Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador. Sofía Martínez Fernández

470 Cambio climático y seguridad alimentaria en el norte de África. Adrián Vidales García

482 Innovación. Carlos Calvo González-Regueral

494 Revisión de la postura nuclear norteamericana del 2018: un devenir en la historia del arma nuclear. Marcos Gómez Casal

509 Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo. Alejandro Mackinlay

525 Los Emiratos Árabes Unidos, a la vanguardia de la reconfiguración de Oriente Próximo. Itxaso Domínguez de Olazábal

546 El enfrentamiento Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas. José Luis Pontijas Calderón

562 Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista. José M.ª Santé Abal

579 La cultura de las ideas como herramienta para afrontar el cambio. Luis Alberto Hernández García

594 El origen de la piratería y los tráficos marítimos ilegales: la situación en África Occidental y la presencia del crimen organizado. Paula Iriarte Pestaña

608 Revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. ¿Hacia una nueva carrera armamentística? José Manuel Piñero Álvarez

624 El ciclo electoral 2017-2019 en América Latina. Mayumi Yasunaga Kumano

641 La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea. José Luis Pontijas Calderón

654 Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia. Rafael José de Espona

666 La necesidad de un nuevo sistema de Seguridad Integral 4.0 para instalaciones navales. Jesús Abraham Fernández

678 Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa. Jose Luis Pontijas Calderón

691 Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán? Ana Belén Soage

707 Geopolítica en el Indo-Pacífico: el factor militar en la nueva China. Laura Paíno Peña

721 Geopolítica de la diplomacia: de la clásica a la digital. Pedro Baños Bajo

738 El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas de perfil islamista: evolución y lecciones aprendidas. Carlos Echeverría Jesús

750 Tailandia, una espiral de inestabilidad. Borja Llandres Cuesta

767 Contaminación del aire urbano: riesgos y alternativas. Fernando de Querol Cumbrera

782 Cincuenta años de la Ofensiva del Tet: el punto de inflexión de la guerra del Vietnam. Ignacio M. García Galán

801 La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. Joel Díaz Rodríguez

817 ¿Son obsoletas las armas nucleares? Carlos Javier Frías Sánchez

831 El vehículo submarino autónomo de la Armada española. Augusto Conte de los Ríos

854 Meditando sobre el yihad: una aproximación histórica a una realidad actual. Somalla Iman Bakkali-Tahiri

871 El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional. Paulo Botta

885 «Blockchain»: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa. Ricardo Palomo-Zurdo

905 Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar. Miguel Peco Yeste

916 La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias. Tomás Gutiérrez Roa

930 El futuro de las operaciones en la zona litoral: apuntes para un debate nacional. Samuel Morales Morales

949 Operaciones de influencia e inteligencia artificial: una visión prospectiva. Manuel R. Torres Soriano

966 España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo. Ana Blesa López

982 El Ejército libanés ante el reto de la consolidación. Francisco Salvador Barroso Cortés

1001 La geoingeniería como técnica de lucha contra el cambio climático. Jonathan Gómez Cantero

Marco

1021 La Segunda Guerra Mundial. Eclosión del cómic de propaganda. Manuel García Ruiz

1051 La seguridad de Europa, un problema real. Fernando del Pozo Enrique Fojón

1078 La solución de controversias en el derecho internacional del mar. Rosel Soler Fernández

1108 Crisis de la Iniciativa Mérida, nuevas técnicas de blanqueo de capitales del crimen organizado. Miguel Ángel Cumplido Tercero

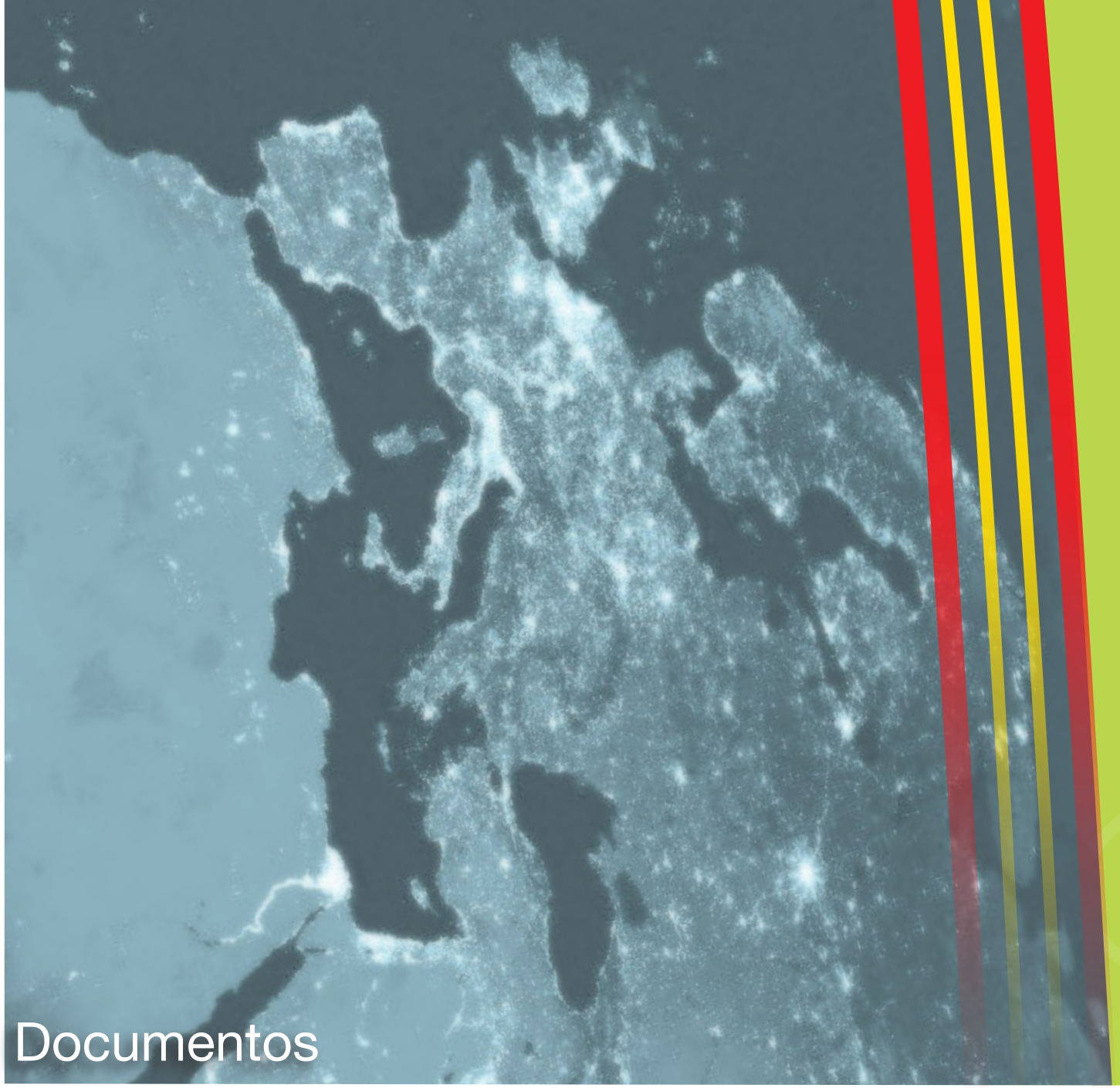
1139 El «Mac Guffin» de Netanyahu. Consideraciones sobre el planteamiento israelí acerca del supuesto programa nuclear de Irán. Fernando Prieto Arellano

1165 Yihad y ramadán: el vínculo entre la yihad y el mes sagrado del islam en el fundamentalismo islámico. Enrique Arias Gil

Investigación

1191 Geopolítica de las bases militares (X)

1211 Proyecciones del gasto de defensa 2040. Antonio Fonfría Mesa



Documentos

INFORMATIVOS

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

índice



Documentos
INFORMATIVOS

8 La nueva administración de EE. UU., los inmigrantes, la MS-13 y la construcción del muro. María Luisa Pastor Gómez

17 La 3.ª conferencia para financiar la Alianza Mundial por la Educación. La urgencia en la educación de las niñas en los países del Sahel. María José Izquierdo Alberca

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2018 28 de marzo 2018

María Luisa Pastor Gómez

La nueva administración de EE. UU., los inmigrantes, la MS-13 y la construcción del muro

La nueva administración de EE. UU., los inmigrantes, la MS-13 y la construcción del muro

Resumen

El mandatario estadounidense parece no cejar en su empeño de construir un gran muro en la frontera Sur del país, una promesa electoral que le está llevando a mezclar a la inmigración centroamericana con las actividades ilegales y violentas que lleva a cabo la *Mara Salvatrucha* (MS-13), intentando justificar así el endurecimiento de los controles fronterizos y la necesidad de las medidas antiinmigración que quiere implantar, sin tener en cuenta las consecuencias que le puede acarrear a Estados Unidos en el futuro.

Palabras clave

EE. UU., Trump, El Salvador, Mara Salvatrucha, MS-13, inmigración.

The new US administration, the immigrants, the MS-13 and the construction of the wall

Abstract

The USA President persists in his efforts to build a large wall on the southern border of the country, an electoral promise that is leading him to mix Central American immigration with the illegal and violent activities carried out by the Mara Salvatrucha (MS- 13), trying to justify the hardening of border controls as well as the need to implement the anti-immigration measures he is determined to, not bearing in mind possible consequences for the United States in the future.

Keywords

USA, Trump, El Salvador, gang, MS-13, migration

Introducción

Tal como anunció durante la campaña electoral y ratificó en su discurso de los 100 primeros días en la Casa Blanca, el presidente Trump parece no cejar en su empeño de construir a toda costa un muro en la frontera Sur del país, una obra que inicialmente exigía que sufragara México y que ante la lógica negativa del Gobierno del presidente Peña Nieto a ese requerimiento, le ha trasladado la solicitud de fondos necesarios al Congreso de Estados Unidos —unos 20.000 millones USD aproximadamente— monto que tampoco le ha concedido el Parlamento.

Ante esta situación, Trump ha desatado en el último año una particular «cruzada» contra los inmigrantes ilegales a los que debido a la necesidad que siente de justificar la política antiinmigración que quiere llevar a cabo, mezcla indistintamente con los asesinos, los traficantes de droga e incluso con los pandilleros de la *Mara Salvatrucha*, un colectivo criminal que se creó en Los Ángeles en los años 1980 como un mecanismo de defensa de los hijos de salvadoreños refugiados contra la xenofobia que sufrieron y que es conocido por su extrema violencia. El mandatario estadounidense ha convertido a la MS-13 en prioridad para el Departamento de Justicia y la ha puesto en el centro de la atención mediática, con el fin de argumentar que las «fronteras abiertas» son las causantes de la muerte de muchas personas en Estados Unidos y que la única solución posible para proteger a la sociedad estadounidense reside en la construcción de su ya famoso muro en la frontera con México.

En el marco de esta política, Trump ha ido anunciando, a lo largo del último año, la puesta en marcha de una serie de medidas contra los inmigrantes, particularmente los procedentes de los tres países del denominado Triángulo Norte de Centroamérica —El Salvador, Honduras y Guatemala—, entre otras su intención de: suprimir programas de protección que tenían concedidos ciertos países afectados por una crisis humanitaria o de seguridad; aplicar un impuesto a las remesas que estos emigrantes envían a sus países y que ayudan al sostenimiento de las frágiles economías centroamericanas; erradicar a las maras en Estados Unidos, mediante la expulsión de todos sus miembros a Centroamérica, lo que sería muy difícil de absorber por parte de la región receptora —la más violenta del planeta— y, finalmente, levantar un gran muro fronterizo con el fin

de «cerrar la válvula de escape a la presión demográfica de la región centroamericana»[1].

En 2017, Guatemala, Honduras y El Salvador terminaron el año con 13.129 homicidios, en su mayoría atribuidos a la pandillas y al narcotráfico, por lo que la región figura como una de las zonas sin guerra más violentas del mundo. Los tres países están muy por encima del promedio mundial de 5,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, según datos de 2015 del Banco Mundial, lo que ha incrementado el número de solicitantes de asilo en EE. UU. por parte de ciudadanos de los citados en un 30%, según manifestaciones del alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), llegando a las 300.000 peticiones.

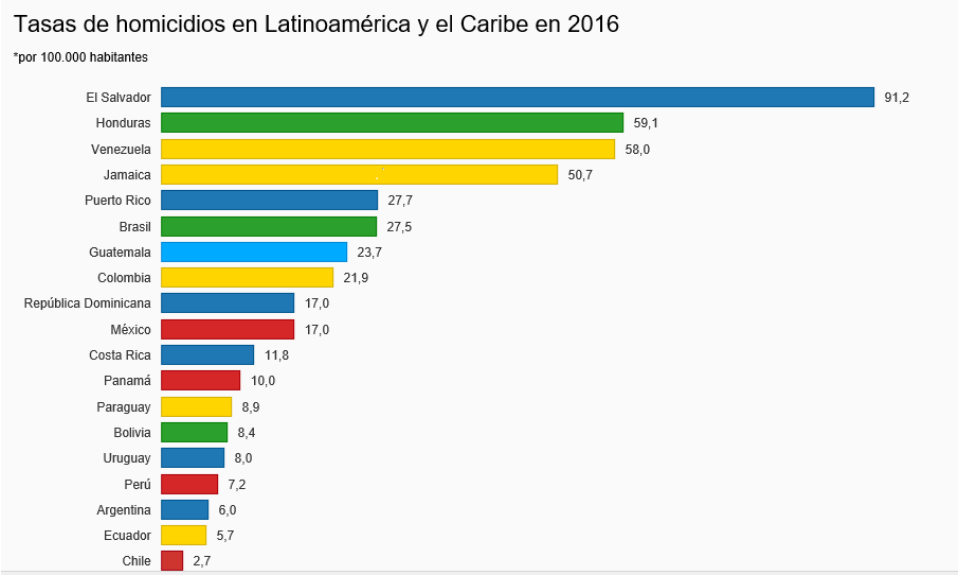


Figura 1

Medidas antiinmigración centroamericana

Desde la llegada de Trump al poder, no han cesado las amenazas de expulsión hacia la población centroamericana en general, tanto del presidente como del fiscal general, Jeff Sessions, y más recientemente también de la nueva secretaria del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, en inglés) de Estados Unidos, Kirstjen Nielsen, contra las pandillas callejeras que operan en EE. UU.

Según fuentes de prensa, la primera medida concreta antiinmigración se anunció en septiembre de 2017, cuando el Gobierno hizo pública la decisión de no renovar el

[1] VILLALOBOS, Joaquín, "Trump y el infierno centroamericano, Revista Nexos, México, enero 2017.

programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia («Deferred Action for Childhood Arrivals», DACA). El DACA permitió regularizar a los niños que llegaron ilegalmente al país y ha servido para evitar la deportación temporalmente, ya que dicho mecanismo no garantiza la ciudadanía futura ni la residencia permanente. El programa se creó en junio de 2012, ante la imposibilidad de aprobar en el Congreso dominado por los republicanos la denominada Ley DREAM (*Development, Relief and Education for Alien Minors Act*), o Ley de fomento para el progreso, alivio y educación para menores extranjeros. Por esa razón, a los inmigrantes llegados de niños a Estados Unidos se los conoce como «dreamers» (soñadores), también en alusión al sueño de una vida mejor en territorio estadounidense, que persiguen al igual que sus padres.

La decisión de revocar el DACA empujaba a la ilegalidad a unos 690.000 inmigrantes, según estimaciones oficiales, que hasta ese momento habían regularizado su situación, con la consiguiente amenaza de deportación de inmigrantes y familiares directos —hijos— con nacionalidad estadounidense. Por fortuna para este colectivo, el pasado 9 de enero, un juez federal dejó sin efecto en todo el país la orden de Trump de no renovación del programa y con ello, el gobierno se vio forzado a aceptar solicitudes de permisos ya existentes que estaban a punto de caducar.

A partir de ese momento, la situación de esos inmigrantes regularizados se tornó en el centro de un interminable forcejeo político y judicial. Los legisladores del Partido Demócrata amenazaron con rechazar cualquier negociación para aprobar un nuevo presupuesto federal definitivo para el año fiscal si esa legislación no contempla también una vía de solución para los beneficiarios del DACA. En respuesta, desde la Casa Blanca se ha enviado una señal a los demócratas, en el sentido de que si quieren que el presupuesto incluya una cláusula para mantener en la legalidad a los jóvenes del programa DACA, deberán también aprobar recursos para construir el muro.

Pero el drama de la incertidumbre entre inmigrantes no se limita a los beneficiarios del DACA, sino que afecta además a extranjeros que habían recibido permisos de residencia por motivos humanitarios. Así, en noviembre de 2017, el gobierno inició un proceso de revisión que le llevó a cancelar el Estatus de Protección Temporal (TPS) para ciudadanos de algunos países latinoamericanos. Inicialmente, se les retiró este estatus a 5.300 nicaragüenses que se encontraban protegidos en Estados Unidos desde que el huracán *Mitch* arrasara su país en octubre de 1998. Dos semanas más tarde, el gobierno revocó también la protección en Estados Unidos a 50.000 haitianos,

a los que se había protegido tras el devastador terremoto de enero de 2010, que dejó un saldo de más de 200.000 muertos. En enero de 2018 le llegó el turno a El Salvador cuando el Departamento de Seguridad Interna (DHS) revocó el TPS a ciudadanos salvadoreños a los que se les había concedido este estatus tras los terremotos de 2001, y desde entonces se les había ido prorrogando periódicamente. Con esta decisión se pone a unas 195.000 personas aproximadamente ante la perspectiva de la deportación o el pase a la ilegalidad.

Todos estos refugiados residen legalmente en el país, son personas que trabajan o estudian y pagan sus impuestos; sin embargo, ahora tienen por delante la perspectiva concreta de la expulsión, sobre la base de que las condiciones que motivaron la oferta de ayuda ya han sido superadas y los tres países están en condiciones de recibir de vuelta a esos miles de personas. Los salvadoreños aún tendrán un plazo de prórroga de 18 meses, pero a partir de ese momento necesitarán otra vía legal para continuar en los EE. UU. o prepararse para retornar a su país de origen, lo que temen especialmente por la situación de extrema violencia que se vive en El Salvador.

Origen y evolución de las maras

Tanto el presidente Trump como el fiscal general Sessions, están llevando a cabo una política coordinada de acusar a la MS-13 de atentar contra la seguridad pública, amenazando con deportaciones masivas de pandilleros a los países del Triángulo Norte centroamericano, lo que les podría llevar a una desestabilización de consecuencias difíciles de calcular para los pequeños estados del istmo. A lo largo de los años, las autoridades estadounidenses han deportado a muchos miembros de la MS-13, pero esas deportaciones no sólo no han solucionado el problema sino que lo han agravado, ya que han servido para alentar el crecimiento de las pandillas en otros países y transnacionalizar el problema.

Como se ha adelantado, la raíz de las maras se encuentra en la exclusión social que sufrieron los inmigrantes centroamericanos en EE. UU., quienes habían abandonado sus países con sus padres, huyendo de las guerras civiles que se habían desarrollado en el istmo. Muchos jóvenes de la diáspora que se asentó en Los Ángeles sufrieron violencia étnica y para protegerse de la misma ingresaron en las pandillas mexicanas —la mafia mexicana, «la M»— o formaron la propia, como es el caso de la salvadoreña MS-13.

Ante la actividad delictiva desarrollada por las maras, EE. UU. relacionó la inmigración con la delincuencia juvenil y en 1996, el Congreso endureció las penas relativas a la ley de inmigración y se puso en marcha una férrea política de deportaciones masivas, como solución al problema que estaban generando los pandilleros en EE. UU. Entre 1996 y 2002, se deportaron a cerca de 31.000 delincuentes condenados a Centroamérica. De estos, unos 12.000 fueron enviados de vuelta a El Salvador, donde se encontraron con un país política y económicamente frágil, que aún se estaba recuperando de la guerra civil. Los mareros deportados desde Los Ángeles aprovecharon estas peculiares condiciones para acelerar el reclutamiento de nuevos miembros, convertir a pequeñas pandillas juveniles locales en colectivos más violentos y organizados y expandirlos por el país, conformando los grupos sobre todo urbanos que hoy día controlan diversos barrios marginales en Centroamérica.

Mientras tanto, miembros de la MS-13 y otras pandillas con raíces centroamericanas se extendieron de California hacia otras ciudades de Estados Unidos con poblaciones inmigrantes significativas. Muchos centroamericanos consiguieron regresar a Los Ángeles o se expandieron hacia otras áreas de la costa Este, particularmente las de Nueva York, en especial Long Island, o Washington D. C., de manera que un problema inicial de unos cientos de pandilleros terminó por convertirse en la existencia de unos 10.000 miembros de la MS-13 en EE. UU. y unos 30.000 en Centroamérica.

En el marco de la política antiinmigración de Trump, el fiscal general de Estados Unidos, aprovechando la brutalidad y violencia de las acciones que haciendo honor a su marca comete la MS-13, afirma que se trata de la pandilla más grande y la más peligrosa, y que ha crecido de un modo significativo, superando los 10.000 miembros. Esta cifra, sin embargo, es aproximadamente la misma que viene utilizando la Oficina Federal de Investigaciones (*Federal Bureau of Investigations*, FBI) desde 2006[2]. Dichas fuentes estiman que en los Estados Unidos hay alrededor de 1.4 millones de pandilleros, lo que significa que la MS-13 representa menos del 1% (0,71%) de todos los pandilleros en Estados Unidos, sin que existan indicaciones de que haya aumentado su número en los últimos años.

[2] Oficina Federal de Investigación (FBI), «A Close-Up of MS-13», disponible en https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2006/april/burrus041906

En sus alegatos sobre la MS-13, Trump y Sessions se turnan para identificar a esta pandilla en concreto como un grupo terrorista que equiparan con Al Qaeda o como un poderoso cartel del narco y califican a los mareros de ladrones, violadores, asesinos y animales. Ambos exhiben a la MS-13 como símbolo de los riesgos que se derivan de la inmigración ilegal, pero la realidad es que no todos los miembros de la MS-13 son inmigrantes sin papeles y además son muy diferentes a los grupos de narcotraficantes y del crimen organizado, por lo que se deben aplicar recetas diferentes.

Como señala el exlíder guerrillero del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador y hoy consultor político en México, Joaquín Villalobos:

- Las pandillas son básicamente un fenómeno urbano de carácter antropológico y no sólo un asunto delictivo. Se manifiestan a través de símbolos tribales como tatuajes —aunque en el último tiempo han recibido la consigna de no hacerlo para pasar más desapercibidos ante las fuerzas de seguridad—, lenguaje corporal, música, *grafitti*, idioma y una violenta rivalidad con otras pandillas, siendo la principal rival de la MS-13 la pandilla barrio 18, la cual se originó también en Los Ángeles. Ambas surgieron de la fusión de la cultura estadounidense de pandillas con la cultura salvadoreña de violencia. En Centroamérica se disputan entre ellas territorios para aumentar la capacidad de extorsionar y matan gente en los mismos.
- Para el crimen organizado el territorio tiene valor estratégico para desarrollar negocios ilícitos de alta rentabilidad; en cambio, para la pandilla, el territorio es el lugar donde ellos habitan y en el que realizan su principal actividad delictiva, la extorsión que, aunque de poco valor financiero, atormenta incluso a los más pobres.
- Para las maras, la pandilla es la familia, porque sus miembros provienen, casi sin excepción, de familias desestructuradas y pobres. Normalmente son jóvenes de entre 12 y 30 años, procedentes de grupos marginados de la sociedad que ingresan a la mara ya sea voluntariamente, buscando una segunda «familia», ya forzados por la realidad de su situación o por imperativo de los mareros.
- Para el crimen organizado, conforme a su regla de que «la sangre no traiciona», la familia es parte de la estructura criminal y sus miembros más prominentes provienen de familias normales de clase media baja. El crimen organizado se mueve por la codicia; el enriquecimiento es su razón de ser y cuando alcanzan su máximo desarrollo buscan ser socialmente aceptados como nuevos ricos. Para las maras el dinero es instrumental y no necesariamente un propósito central.

– El crimen organizado es esencialmente clandestino, la pandilla, en cambio, es abierta. Ambos cometen atrocidades, pero para el crimen organizado la violencia es un instrumento de poder y para la pandilla la violencia es identidad y tiene valor por sí misma[3].

Conclusión

En definitiva y por más que el gobierno estadounidense pretenda equiparar a los inmigrantes ilegales con los mareros y a estos con el crimen organizado para argumentar que todo ello no solo supone una alteración del orden público sino una amenaza a la seguridad nacional, esta argumentación no parece realista sino más bien una utilización política del problema de la inmigración que tiene EE. UU., para justificar la aplicación de la receta del muro que corte el paso a los inmigrantes y la necesidad de que se le concedan los fondos para su realización.

Pero el cumplimiento de esta promesa electoral de Trump puede tener consecuencias para todas las partes. En el caso de la expulsión de los inmigrantes legales hasta ahora protegidos por los programas de ayuda humanitaria que están establecidos en EE. UU. porque el retorno y el de sus hijos a unos países política, económica e institucionalmente débiles e inseguros, supone un drama y un riesgo. Para los empleadores estadounidenses, porque reponer la mano de obra les puede salir bastante menos rentable, lo que también explicaría por qué tanto la poderosa Cámara Estadounidense de Comercio como iglesias y sindicatos han solicitado al gobierno la reconsideración del fin del programa DACA y al Congreso la aprobación de una alternativa. Para los países receptores también es muy negativo, porque significa el cese de importantes remesas económicas, de difícil reposición.

Por lo que se refiere a los inmigrantes ilegales, está demostrado que la mayoría de ellos deciden probar suerte en los Estados Unidos, no por cuestiones económicas como podía ocurrir en el pasado, sino que se trata de refugiados y desplazados que huyen de la violencia de sus países de origen, lo que requiere ayuda humanitaria.

Finalmente, en lo relativo a los mareros, su presencia numérica en EE. UU. no es muy alta —10.000 pandilleros en una población total de 323 millones de habitantes— y allí

[3] JOAQUÍN VILLALOBOS «Tregua de maras, la “revolución lumpen”», El País, 17 junio 2013, disponible en https://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944_177354.html

si se tiene medios para neutralizar esta lacra, mientras que en el istmo la proporción de pandilleros es mucho más elevada —en El Salvador, por ejemplo, se estima que hay 60.000 mareros, en una población de 6.5 millones de habitantes— y la experiencia demuestra que la deportación no ha sido la solución sino el principal aliento para su crecimiento y expansión.

Por todo lo expuesto, sería más aconsejable la puesta en marcha de otras políticas, sobre todo proactivas, con el fin de evitar la gestación de un problema que tarde o temprano puede retornar a Estados Unidos o volverse en contra de sus intereses. Máxime, cuando las tasas de migración de EE. UU. no son tan elevadas como se quiere aparentar, como se desprende de la tabla de 2017 elaborada por la *Agencia Central de Inteligencia* (CIA), en la que EE. UU. aparece en el puesto 29, mientras España sólo es superada en Europa por Luxemburgo y Chipre, ocupando el puesto 13 en dicha clasificación[4].

María Luisa Pastor Gómez
Consejera técnica
Analista del IEEE

[4] CIA, *The World Factbook,* disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2112rank.html

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

02/2018 25 de abril 2018

María José Izquierdo Alberca

La 3.ª conferencia para financiar la Alianza Mundial por la Educación. La urgencia en la educación de las niñas en los países del Sahel

La 3.ª conferencia para financiar la Alianza Mundial por la Educación. La urgencia en la educación de las niñas en los países del Sahel

Resumen

La 3.ª conferencia para financiar la Alianza Mundial por la Educación ha puesto de manifiesto la urgencia de tomar medidas para atender la educación de los países del África subsahariana, con especial atención a la educación de las niñas. El presidente Macron lidera, junto a su homólogo senegalés, el impulso para alcanzar los Objetivos Educativo de Desarrollo Sostenible.

Palabras claves

Alianza Mundial por la Educación, educación de las niñas, financiación educativa, GPE, PME, Sahel

3rd Global Partnership for education financing conference. The urgence of girl's education in the Sahel countries

Abstract

The 3rd Global Partnership for Education Financing Conference underlines the need to ensure measures to address the education of sub-Saharan African countries, with special attention to the education of girls. President Macron leads, together with his Senegalese counterpart, the impulse to achieve the Educational Objectives of Sustainable Development.

Keywords

Educational Financing, Education of girls, Global Partnership for Education, Sahel.



El pasado mes de febrero se ha celebrado en Dakar (Senegal) la 3.ª conferencia de financiación de la Alianza Mundial por la Educación[1] auspiciada por esta organización, que apoya la educación de los niños y niñas que viven en 65 países en desarrollo y en países afectados por la fragilidad y el conflicto[2]. La cumbre tenía como objetivo la recaudación de 3.000 millones de dólares (2.400 millones de euros) para garantizar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todas las personas durante toda la vida en el año 2030.

Por primera vez, el encuentro ha surgido de la colaboración entre un país donante y miembro del G7 y un país en desarrollo, de forma que Emmanuel Macron, presidente de Francia y Macky Sall, presidente de Senegal han protagonizado la imagen política de este encuentro.

Francia ha tenido un protagonismo indiscutible, no solo por el anunció del presidente galo de contribuir con 200 millones de dólares, sino porque Macron definió como prioritario el objetivo de destinar los fondos a los países del Sahel que se enfrentan a la amenaza del terrorismo yihadista y a la educación de las niñas de estos países.

[1] PME, por sus siglas en francés —Partenariat mondial pour l'éducation—; GPE, por sus siglas en inglés —Global Partnership for Education—.
[2] https://www.globalpartnership.org/

Al encuentro asistieron más de 10 jefes de Estado, 100 ministros, el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, y un gran número de representantes de organizaciones privadas e internacionales como UNESCO, UNICEF, ONUSIDA y fundaciones filantrópicas. La cantante Rihanna fue, en esta ocasión, la embajadora mundial de la organización.

España[3] estuvo representada por el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, Fernando García Casas, quien durante su estancia en Dakar se entrevistó con el ministro de Educación senegalés y visitó diferentes proyectos de cooperación.

Resultados económicos y políticos

En palabras de Julia Gillard, presidenta del Consejo de Administración de la organización, los países asistentes se han comprometido a librar más de 2.000 millones de dólares entre 2018 y 2020, lo que representa un aumento significativo respecto a años anteriores, pues en los últimos tres años, solo se había conseguido recaudar 1.300 millones de dólares[4].

España, que pertenece a la Alianza desde 2005, es el sexto país en la clasificación de donantes, aunque en 2010 suspendió la colaboración económica reanudada este año con una aportación de 1,5 millones de dólares (1,2 millones de euros)[5]. Aunque casi todos los países han anunciado un incremento en las donaciones, Francia ha destacado por el anuncio de multiplicar por 10 su contribución y alcanzar los 200 millones de euros. Otros países, como Canadá e Irlanda, han anunciado también una contribución anual multiplicada por dos. El mayor contribuyente, no obstante, continúa siendo la Unión Europea, que inició su colaboración en 2002 y que, a partir de este encuentro, ha prometido aportar 100 millones más hasta alcanzar los 337.500 millones de euros[6].

---

[3] http://thediplomatinspain.com/garcia-casas-participa-en-senegal-en-una-conferencia-de-financiacion-educativa/

[4] https://www.globalpartnership.org/fr/news-and-media/news/les-bailleurs-augmentent-leurs-contributions-au-partenariat-mondial-pour-leducation?utm_source=Global%20Partnership%20For%20Education&utm_campaign=a3bc137024-French%20Campaign%20-%202018-02-05-07-15-07&utm_medium=email&utm_term=0_90856a3035-a3bc137024-173938174

[5] http://www.lavanguardia.com/vida/20180202/44476426859/alianza-mundial-por-educacion-recauda-2300-millones-en-conferencia-senegal.html

[6] Para conocer las cifras del compromiso económico, así como las donaciones de los miembros de esta alianza, https://www.globalpartnership.org/fr/funding/replenishment/pledges

Los Emiratos Árabes, el primer donante del mundo árabe, se han unido a esta alianza con una contribución de 100 millones de dólares. Igualmente, el representante del Gobierno chino anunció una futura colaboración como respuesta a la iniciativa diplomática francesa de enero. Durante su visita a China el jefe de Estado francés manifestó públicamente: *«Je pense que la Chine peut jouer un rôle important sur l'éducation en Afrique, qui est l'une de nos grandes priorités»*[7].

El encuentro ha servido también para destacar el liderazgo de Senegal en el compromiso con la educación. El presidente senegalés anunció la extraordinaria contribución de 2 millones de dólares, lo que le convierte en el primer donante para este proyecto educativo de entre los países en vía de desarrollo. «La educación es la madre de todas las batallas. Si la perdemos, perdemos todas las demás» advirtió el presidente senegalés, quien llamó a «una movilización firme para ganarla».

Los presidentes de otros países del Sahel, como Malí, Níger, Chad y Burkina Faso anunciaron también su intención de dedicar más presupuesto económico a la educación de sus países.

La situación de la educación. Atención urgente a la educación de las niñas

Los logros conseguidos por esta Alianza en los países donde trabaja son notables, pues en los últimos quince años se ha incrementado en un 76% la escolarización de niños en primaria, frente al 63% de 2002. Sin embargo, todavía hay 61 millones de niños que no concluyen un primer ciclo de educación primaria y ni siquiera están escolarizados, y de ellos, 33 millones viven en África subsahariana. Por estas sonrojantes cifras, y por la especial mención del presidente Macron a la exclusión de las niñas (25 millones fuera de la escuela), la comunidad internacional ha depositado esperanzas en una mayor comprensión de la apremiante necesidad de atender la educación de esta región. El Banco Mundial, en su último informe habla de una «crisis mundial de la educación» y denuncia que en 2015 solo se ha destinado a ayuda a la escuela menos de un 7% de los fondos de ayuda al desarrollo. Por la situación crítica que viven estos países, con una altísima tasa de natalidad, este organismo vuelve a llamar la atención en la necesidad de tomar medidas con carácter de urgencia para que no sean las niñas las olvidadas entre los olvidados y recuerda que es necesario incrementar la ayuda económica para

[7] http://french.china.org.cn/china/txt/2018-01/08/content_50201117.htm

que más de 400 millones de niñas en el mundo puedan concluir antes de 2030 un ciclo de secundaria.

Las ventajas de atender la educación de las niñas son contundentes, no solo para acelerar la transición demográfica y lograr tasas de natalidad más bajas, sino también para obtener mejoras sanitarias y prevenir conflictos.

Las niñas que reciben más educación tienen menos probabilidades de llegar a ser madres precoces, de manera que el número de menores de 17 años de edad que quedan embarazadas en el África subsahariana se reduciría en un 10%, si todas ellas completaran la enseñanza primaria.

En el África subsahariana, las mujeres que no han recibido instrucción tienen, en promedio, 6,7 hijos. Esta cifra se reduce al 5,8 en el caso de las que han cursado la enseñanza primaria y disminuye a menos de la mitad, a 3,9, entre las que han completado la enseñanza secundaria. Las chicas que alcanzan niveles de educación más altos tienen menos probabilidades de contraer matrimonios precoces y si todas las muchachas completaran la enseñanza primaria, los matrimonios precoces disminuirían en un 14%[8].

Igualmente, podría reducirse la mortalidad infantil, si todas las niñas del África subsahariana concluyeran su ciclo de educación primaria, y desde el punto de vista económico, reducir las desigualdades de género en la escuela puede aportar entre 112 y 152 miles de millones de dólares a los países en vía de desarrollo[9].

De manera que la educación y, en particular la de las niñas, constituye una inversión estratégica más que un coste, pues 1 dólar invertido en un año de escolarización suplementaria de las niñas devuelve 10 veces su valor en beneficios sanitarios, además de suponer un avance contra la corrupción. Así se ha puesto de manifiesto en la 31.ª reunión consultiva de la Campaña «Género: Mi agenda» (GIMAC) que ha tenido lugar los días 20 y 21 de enero de 2018 en Addis Abeba, durante el 30º Encuentro de la Unión Africana[10].

---

[8] https://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/girls-factsheet-sp2.pdf

[9] http://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/01/investissons-dans-l-education-cela-rapportera_5250538_3212.html#cVRVvDfGFhbcz2B7.99

[10] https://www.globalpartnership.org/fr/blog/nous-ne-pouvons-pas-nous-permettre-de-ne-pas-investir-dans-leducation-des-filles?utm_source=Global%20Partnership%20For%20Education&utm_campaign=410a47f1f2-French%20Campaign%20-%202018-02-08-07-08-54&utm_medium=email&utm_term=0_90856a3035-410a47f1f2-173938174

Por el contrario, la falta de escolarización es un obstáculo para el desarrollo económico y social, para la sostenibilidad medioambiental y para una paz y estabilidad duraderas. A modo de ejemplo: algunos países pierden más de mil millones de dólares por no educar a sus niñas como hacen con los niños y en los países con el doble de desigualdad en materia educativa, la probabilidad de conflicto se multiplica por dos. Una educación de calidad facilita la reducción de la pobreza y favorece la paz y la seguridad de estos países.

A los Estados africanos en vía de desarrollo se les pide dedicar a la educación un 20% de su presupuesto nacional, para así alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Asociación considera que si se consigue 2.000 millones de dólares antes de 2020 se podría conseguir que más de 10 millones de los niños que viven en países frágiles o en conflicto concluyan su ciclo de educación primaria.

La inversión educativa es enormemente dispar en la región, así, por ejemplo, Senegal invierte alrededor del 24% de su presupuesto, mientras que Nigeria solo dedica un 7% de manera que son las familias las que soportan los gastos educativos. En 15 países del África subsahariana los gastos en educación que sufragan las familias asciende al 46%, frente al escaso papel de los Estados, son las familias las que deben financiar la educación de sus hijos[11].

No obstante, algunos países exhiben sus avances en inversión educativa, como es el caso de Níger. El presidente de este país, Mahamadou Issoufou, declaró: «He construido 15.000 aulas durante los cinco años de mandato»[12] y destacó la creación en todos los niveles de enseñanza de pasarelas hacia oficios técnicos. «Ponemos el acento en la formación profesional y técnica para que nuestros jóvenes puedan aprender un oficio». En palabra del presidente, la apuesta por la enseñanza técnica ha pasado de ser el 8% en el conjunto del sistema educativo en 2011 a un 25% en 2016. Haciendo gala de un enorme optimismo presupuestario, el presidente declara que su país dedica el 25% a la educación y que su objetivo es conseguir una escuela gratuita y obligatoria hasta los 16 años.

[11] https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-01/education-afrique-subsaharienne-idees-recues.pdf
[12] http://www.planet.fr/revue-du-web-mahamadou-issoufou-president-du-niger-jai-fait-construire-15-000-classes-lors-de-mon-premier-quinquennat.1499987.1912.html

La participación española: perfil bajo y acercamiento a la realidad menos amable

España, a pesar de haber mostrado un perfil bajo en esta cumbre, se ha acercado directamente a la realidad menos amable. Tras la visita de la reina Leticia a Senegal en diciembre de 2017[13], el secretario de Estado de Cooperación Internacional visitó el vertedero de Mbeubeuss, donde 3.500 personas viven de la basura. La excelente crónica de José Naranjo describe la visita del representante español en la Cumbre a este estercolero y las incertidumbres de participación española: una extensión «equivalente a 115 campos de fútbol y abierto en 1968 en el lugar de un antiguo lago» donde «un proyecto del Gobierno senegalés con el apoyo del Banco Mundial pretende construir una planta de transformación y reciclaje de residuos que incluya también la producción de biocombustible. La cooperación española estudia una posible implicación en dicha iniciativa y por eso García Casas realizó una visita al vertedero en compañía de Cristina Pérez, directora general de Políticas de Desarrollo Sostenible, Alberto Virella, embajador de España en Senegal, y de personal de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC)»[14].

Aunque no dependen de la financiación estatal española, en este viaje, el representante español se interesó también por, al menos, dos proyectos promovidos por ONG vinculadas a España y que trabajan con los habitantes de la periferia de Dakar. En Djiddah Thiaroye Kao, una sede de Plan Internacional apoya a unos 183 niños y jóvenes del barrio que participan en actividades culturales y que plantearon a García Casas la posibilidad de que la cooperación española invierta en este proyecto.

En Sam Sam 3, un barrio de Sicap Mbao, también en la periferia de la ciudad de Dakar, «visitó las obras del puesto de salud construido gracias a los 90.000 euros recaudados por una asociación española llamada Toubabs Team y gestionado en el terreno por la hermana Regina Casado, religiosa de la orden del Niño Jesús. La nueva infraestructura, pendiente de tener electricidad pero ya finalizada, cuenta con salas de hospitalización, maternidad, laboratorio, farmacia y sala de curas. Allí trabajarán nueve profesionales, entre matronas y enfermeros, así como un médico itinerante para todo el barrio»[15].

[13] La reina Letizia se asoma a África. https://elpais.com/elpais/2017/12/12/africa_no_es_un_pais/1513033315_519108.html
[14] https://elpais.com/elpais/2018/02/02/planeta_futuro/1517564742_435671.html
[15] *Op. cit*.

Conclusiones

Los retos y dificultades para alcanzar los ODS son muchos en esta región de África, de ahí, la importancia de contar con el compromiso de los países y de toda la comunidad internacional, como ha expresado Antonio Guterres, secretario general de Naciones Unidas: «La conferencia de Dakar es la primera oportunidad de transformar el compromiso político en un apoyo tangible», para quien «financiar la educación es la mejor inversión que podemos hacer»[16].

Para España, la Cumbre de Dakar es una oportunidad histórica para recuperar su papel como donante en el sector educativo y como actor visible y destacado en el desarrollo de los países del Sahel.

Retomando el lema de una organización participante en la cumbre de Dakar, «*action must follow bold rhetoric on girls' education funding*»[17]. Ojalá esta cumbre consiga una respuesta y gestión eficaces y algo más que retórica.

M.ª José Izquierdo Alberca
Analista del IEEE

[16] https://elpais.com/elpais/2018/02/01/planeta_futuro/1517482751_619328.html
[17] https://plan-international.org/news/2018-02-02-action-must-follow-bold-rhetoric-girls-education-funding

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice



Documentos

ANÁLISIS

28 El vértigo del futuro. José Pardo de Santayana Gómez de Olea

41 Cisnes blancos coreanos (Análisis de un posible momento histórico). Francisco Márquez de la Rubia

52 Una aproximación disímil al 13er informe del Foro Económico Mundial sobre los riesgos globales. Ignacio José García Sánchez

69 El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas. José Ignacio Castro Torres

93 La importancia geoestratégica de Yibuti. Pablo Sánchez y Blanca Palacián

113 El «soft power» en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

132 Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África? Juan A. Mora Tebas

168 Las Repúblicas Bálticas cumplen 100 años. Andrés González Martín

206 Al Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. Ignacio Fuente Cobo

234 Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad. Federico Aznar Fernández-Montesinos

248 Nicaragua en la encrucijada: del síndrome de Hybris a la convulsión que no cesa. María Luisa Pastor Gómez

261 La influencia de los servicios de los ecosistemas en la seguridad: el caso de la pesca. María del Mar Hidalgo García

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

13/2018 04 de abril 2018

José Pardo de Santayana Gómez de Olea

El vértigo del futuro

El vértigo del futuro

Resumen

En nuestro tiempo, caracterizado por un orden mundial multipolar, predomina una visión pesimista del futuro. El porvenir del mundo y de nuestras sociedades dependerá en gran medida de las grandes decisiones que se tomen en los principales centros de poder. En un momento histórico que se caracteriza además por la incertidumbre, el vértigo del futuro se agudiza y esto crea un caldo de cultivo que empuja a tomar decisiones que tienden más a debilitar que a fortalecer las bases sobre las que se construye el porvenir. Hay tres grandes retos que la humanidad tendrá que abordar con acierto para encarar con garantías el tiempo venidero: el ascenso de China, el cambio climático y la evolución demográfica. En cualquier caso, debemos reconocer y valorar los múltiples logros del presente para tener una visión más equilibrada de los desafíos venideros y construir un mundo donde predomine la colaboración sobre la confrontación.

Palabras clave

Futuro, orden mundial, pesimismo, ascenso de China, cambio climático, demografía.

The dizziness of the future

Abstract

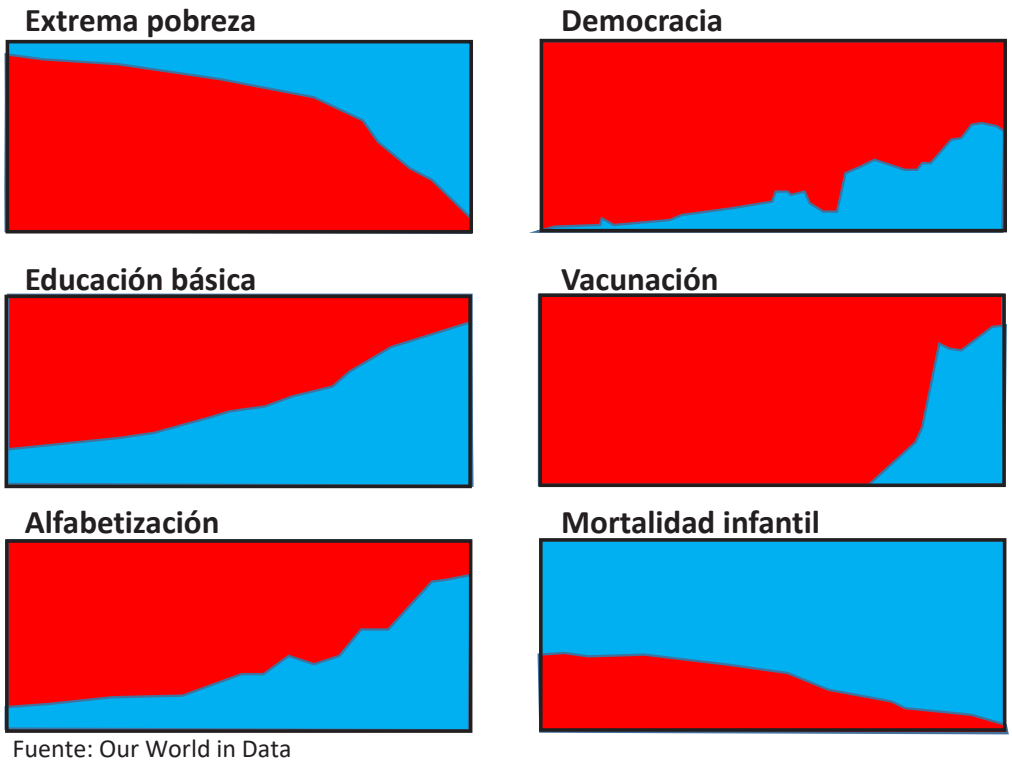
In our time, characterized by a multipolar world order, predominates a pessimistic view of the future. The future of the world and of our societies will depend to a great extent on the major strategic decisions that will be taken in the main centers of power. In a

historical moment that is also characterized by uncertainty, the dizziness of the future becomes more acute and this creates a breeding ground that pushes to make decisions that tend to weaken rather than strengthen the foundations on which the future is built. There are three major challenges that humanity will have to deal with correctly to face the future with guarantees: the rise of China, climate change and demographic evolution. In any case, we must recognize and value the multiple achievements of the present in order to have a more balanced vision of the challenges ahead and build a world where cooperation predominates over confrontation.

Keywords

Future, world order, pessimism, rise of China, climate change, demography.

Introducción



Fuente: Our World in Data

Gráfico 1: indicadores de la evolución de las condiciones de vida 1825-2015

El filósofo Javier Gomá, suele insistir con frecuencia en que estamos viviendo en el mejor de todos los tiempos y pone el énfasis precisamente en los sectores más débiles y desfavorecidos. Se pregunta: ¿en qué otro tiempo hubieran preferido vivir los más pobres, los enfermos, las mujeres, las minorías de todo tipo…?[1] En «Our World in Data» Max Roser presenta seis indicadores sobre la evolución de las condiciones de vida desde 1825 hasta 2015 que se reproducen en el gráficos 1 (en azul el indicador positivo en tantos por ciento) que demuestra una mejora muy notable y, sin embargo, afirma lo siguiente: «Una encuesta reciente preguntó: Teniendo en cuenta todo, ¿cree que el mundo está mejorando o empeorando, o que ni está mejorando ni empeorando? En Suecia, el 10% pensó que las cosas estaban mejorando, en los EE. UU. Solo el 6% y en Alemania solo el 4%. Muy pocas personas piensan que el mundo está mejorando.

[1] GOMÁ, Javier. Entrevistas de Jesús Ruiz Mantilla en el País Semanal, 23-01-2015, y Sergio Enríquez, El Mundo, 31-03-2016.

Debemos tomar una perspectiva histórica. La respuesta debe considerar la historia de las condiciones de vida globales: una historia de todos»[2].

Esto es especialmente relevante porque el periodo actual se caracteriza por un exceso de pesimismo, el cual está a su vez condicionado por la percepción del futuro, y es necesario hacer justicia al presente para tener una visión equilibrada de los retos a los que el mudo se ha de enfrentar. En un momento histórico que además se caracteriza por la incertidumbre, el vértigo del futuro se agudiza y esto crea un caldo de cultivo que empuja a tomar decisiones que tienden más a debilitar que a fortalecer las bases sobre las que se construye el porvenir.

Desde nuestra perspectiva occidental esta circunstancia se ve agravada por la falta de confianza que las sociedades están mostrando hacia sus propios fundamentos y que se está poniendo de manifiesto en el auge de los populismos, la crisis de los partidos políticos tradicionales, la deconstrucción del proyecto europeo, la atracción en las modas por lo efímero y superficial, y la tendencia hacia el nihilismo filosófico. Jacques Barzun describió Occidente como una interminable sucesión de opuestos, una civilización con una enorme capacidad crítica que la ha permitido superarse, pero que con ello también ha ido poniendo en entredicho los cimientos sobre los que se ha levantado, lo cual termina agotando su propia capacidad de renovación[3].

Este documento propone una reflexión sobre las causas que están determinando la percepción global del futuro y los efectos que esto puede tener en la configuración geopolítica de un mundo crecientemente tensionado, prestando atención a tres grandes desafíos: el ascenso de China, el cambio climático y la evolución demográfica que han de ser afrontados para asegurar el porvenir.

Orden mundial y futuro

Tras el final de la Guerra Fría el mundo conoció un periodo de gran optimismo. La globalización se imponía y esta llevaría a un futuro más desarrollado, más igualitario y más pacífico, donde los derechos humanos, el libre mercado y el modelo democrático se irían abriendo camino para beneficio de la mayoría de los habitantes de la tierra.

[2] ROSER, Max. «The short history of global living conditions and why it matters that we know it», Our World in Data, consultado el 1 de abril de 2018. Ver en: https://ourworldindata.org/a-history-of-global-living-conditions-in-5-charts.

[3] BARZUN, Jacques. «Del amanecer a la decadencia: Quinientos años de vida cultural en Occidente (De 1500 a nuestros días)», Taurus, 2001.

Este optimismo que, por lo general, tuvo consecuencias positivas, al llevar a una rápida distensión de las relaciones internacionales, impulsar el crecimiento económico y revitalizar la confianza en la condición humana, tuvo también sus quiebras como consecuencia, sobre todo, del intento de imponer la democracia a escala global por medio del cambio de régimen. La intervención militar en Irak en 2003 con el posterior ahorcamiento de Sadam Husein, el derrocamiento de Gadafi en 2011 con su cruel linchamiento y el apoyo a los rebeldes sirios ese mismo año con la amenaza de que Bashar al Asad siguiera el mismo camino, no solo han desestabilizado una región clave para la seguridad internacional, sino que han puesto a otros regímenes autoritarios a la defensiva ante el temor de que a ellos se les aplique la misma receta. La reacción de Kim Jong-un en Corea del Norte en 2017 con su agresivo programa nuclear es un ejemplo muy aleccionador del efecto que la amenaza de los cambios de régimen puede llegar a tener en un líder cuya integridad física podría peligrar en caso de perder el control político del país.

Si el optimismo puede crear problemas por exceso de confianza o falta de prudencia, este tiene en términos generales una influencia positiva, de forma similar y de sentido inverso a la sombra negativa que proyecta el pesimismo.

Pues bien, al finalizar el periodo de orden hegemónico norteamericano que caracterizó las relaciones internacionales hasta años muy recientes, cediendo su lugar a un mundo multipolar, se ha producido igualmente un cambio en la perspectiva con la que se mira al porvenir.

El futuro no está predeterminado y en consecuencia no puede conocerse, este depende de la libertad humana —Claudio Sánchez Albornoz llegaba incluso a afirmar: «La libertad hace la historia y la historia hace la libertad»[4]— y de un conjunto de factores, muchos aleatorios, que impiden que cálculo alguno pueda siquiera acercar la flecha de su especulación al entorno cercano de la diana. Es ya un lugar común repetir la ingeniosa frase que se atribuye a Niels Bohr: «es muy difícil hacer predicciones, especialmente cuando se trata del futuro».

No obstante, siendo el presente tan efímero, si es que siquiera existe, toda decisión humana importante se realiza en función de la idea más o menos consciente sobre las previsiones de futuro. Por esta razón el futuro tiene una poderosísima influencia sobre

[4] Citado por Carlos Valverde en la introducción de “Génesis, estructura y crisis de la modernidad”, BAC, 1996.

las personas y las sociedades que viven proyectadas sobre la percepción de lo que esperan que vaya a ocurrir en un plazo de tiempo más o menos cercano. Los altibajos de los precios de las acciones en la bolsa son un buen ejemplo de ello. Podríamos concluir que el ser humano vive instalado en el futuro con experiencias, imágenes, referencias y sensaciones que únicamente puede obtener del pasado.

El proceso histórico es en gran medida similar a la trayectoria de un barco; desde que se actúa sobre el timón hasta que el barco responde pasa un cierto tiempo y el buque se mueve describiendo curvas amplias que permiten anticipar unas ciertas tendencias en su recorrido que son más ajustadas cuanto más cercano es el punto de la trayectoria al origen de la observación. Algunos hechos imprevistos como una avería en las máquinas, un golpe de mar, la colisión con un obstáculo oculto o cualquier tipo de emergencia inesperada pueden producir un movimiento más anguloso y menos previsible. En cualquier caso, con el paso del tiempo el barco puede terminar desapareciendo por cualquier punto del horizonte.

Por otra parte, si las tendencias que escudriñan el futuro son más inciertas cuanto más lejano es este, vivimos además insertos en un proceso de aceleración del cambio que es consustancial a la historia humana. Cada generación acumula la experiencia y los conocimientos propios a los de las anteriores y progresivamente los avances materiales dotan a la humanidad de instrumentos más eficaces para la transformación del entorno. Si los primeros grandes cambios requirieron miles de años, los siguientes necesitaron siglos, ahora nuestro mundo se transforma por décadas. Podemos tomar por referencia la capacidad y velocidad de la comunicación, la facilidad y coste de los desplazamientos, los avances en la medicina… en todos los casos el tiempo se comprime y el porvenir se hace cada vez más escurridizo.

Sin embargo, indistintamente de lo que al final nos depare la suerte, nos importa no tanto el futuro como su proyección sobre el presente y, en el caso que nos ocupa, su influencia en la toma de decisiones de carácter estratégico. Debemos procurar que el vértigo del futuro no induzca a una sobreactuación, teniendo en cuanta que los estudios y análisis sobre cuestiones de seguridad, al poner el énfasis en problemas y amenazas potenciales, tienden a esbozar un panorama más sombrío de lo que realmente es.

Entre los diversos factores que suscitan interrogantes y crean desasosiego acerca del porvenir podríamos considerar tres como los principales retos que han de ser afrontados y que condicionan nuestra percepción del futuro: el ascenso de China y la

posibilidad de que se convierta en unas décadas en la primera potencia mundial, el cambio climático y el impacto negativo que pueda llegar a tener en la habitabilidad del planeta, la evolución global de la demografía y los reajustes que esto requerirá.

El ascenso de China

Desde la consolidación de Deng Xiaoping en el liderazgo chino a finales de los 70, el gigante asiático no ha dejado de crecer económicamente. «Un crecimiento rápido y sostenido durante esas tres décadas convirtió a su economía en la segunda mayor del mundo, con un PIB nominal que superó los 11 billones de dólares en 2015 (es decir, mayor que el de Japón, Alemania y Reino Unido juntos). Se estima que antes de 2030 superará también a Estados Unidos, si bien en términos de paridad de poder adquisitivo ya lo hizo en 2014. China es asimismo la primera potencia comercial e industrial, cuenta con las mayores reservas de divisas, es el segundo inversor en el exterior y, como primer socio comercial de la mayoría de las naciones de su entorno, se ha situado en el centro de una economía asiática cada vez más integrada»[5]. Ciertamente, una gran crisis en el país podría detener o revertir el ascenso de China, lo cual no impide que cualquier estrategia en relación con dicho país esté determinada fundamentalmente por el escenario de una China en ascenso a la posición de primera potencia mundial.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU., publicada en diciembre de 2017 se afirma que «China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, y tratan de erosionar la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos». En el mismo documento se describe a China y Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU. y se afirma que «China busca desplazar a Estados Unidos en la región Indo-pacífico, expandir el alcance de su modelo económico dirigido por el Estado y reordenar la región a su favor»[6]. Por primera vez desde el «11 de Septiembre» la rivalidad entre grandes potencias, en vez del terrorismo global, es la prioridad principal de la Seguridad Nacional de EE. UU.

[5] DELAGE, Fernando. «China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas», Cuaderno de Estrategia 192, hacia una estrategia de seguridad aeroespacial. IEEE, 2017.
[6] National Security Strategy of the United States of America, diciembre de 2017.

El asombroso ascenso de China ha abierto incluso el interrogante de la trampa de Tucídides, la inevitabilidad de un gran conflicto armado cuando una nueva potencia crece hasta superar a la potencia mundial dominante para sustituirla en la primacía global. Aunque ciertamente la historia recoge numerosos ejemplos en dicho sentido, en las actuales circunstancias la interrelación económica es tan profunda que ninguna de las partes se lo podría permitir, sin mencionar el riesgo de «la mutua destrucción asegurada» si un conflicto militar degenerara en una confrontación nuclear.

El gran interrogante en Washington sobre el designio estratégico a seguir en relación con el gigante asiático está condicionado por el dilema de que sin hacer oposición al ascenso de China, esta encontrará el camino despejado y que cuando dicho país se convierta en la primera potencia mundial, las relaciones con China dependerán en gran medida de la actitud que Pekín decida adoptar y que puede ser de mayor cooperación o mayor rivalidad. Por lo contrario, si desde Washington se hace resistencia al ascenso de China, este se podría dificultar en un grado indeterminado, pero asegurando la hostilidad china, un país que está desarrollando un intenso nacionalismo y que sufrió en el siglo XIX una grave humillación por parte de las potencias occidentales. Existe incluso la tentación de pensar que una ralentización del crecimiento económico chino terminaría provocando graves tensiones internas que agudizarían las contradicciones inherentes a un sistema autoritario abierto al mundo y cerrado en su interior.

Esta lógica parece ser la causa de las políticas económicas proteccionistas del presidente Trump, ya que en la actualidad China es la gran beneficiaria del libre mercado. Puede existir la esperanza de que los EE. UU., cuyo comercio representa menos del 20% del PIB y sus exportaciones 7,4% del PIB (datos de 2016), tengan mayor resiliencia a un debilitamiento de la libertad en el comercio internacional que China, el mayor exportador del mundo, con un comercio que alcanza el 34% del PIB y sus exportaciones el 20% del PIB[7], contando además con un cuantioso superávit comercial, pero cuya deuda se eleva al 270% de su PIB y está por ver como afrontará el reto de convertirse en una gran potencia tecnológica y de innovación al tiempo que liberaliza la economía.

[7] SCOTT, Malcolm y SAM, Cedric, «Here's How Fast China's Economy Is Catching Up to the U.S.», Bloomberg, actualizado 06-11-2017. Ver en: https://www.bloomberg.com/graphics/2016-us-vs-china-economy/

Por otra parte, en la actualidad hay profundas desavenencias por parte de Washington en relación con la política industrial y comercial de Pekín. «Los mercados están siendo acechados por las noticias diarias y los rumores que rodean las tensiones comerciales de EE. UU.-China. Los últimos informes de negociaciones en curso han revivido las esperanzas de una resolución rápida. Pero antes de que los observadores descorchen el champán, debemos darnos cuenta de que el cese de hostilidades no es el objetivo; más bien, es la contención de la política industrial de China»[8].

El ascenso de China en el contexto global del resurgir asiático, cuyas economías son las que más crecen del mudo, está haciendo que el centro del comercio y en el futuro probablemente también de la ciencia y de la innovación se esté desplazando hacia dicho continente. El orden internacional en la actualidad está construido sobre parámetros, referencias y valores cuyo origen es occidental, mayoritariamente gestados en Europa, lo que ha llevado a Javier Gomá a afirmar que globalización es equivalente a occidentalización. Así ha sido hasta ahora, pero es evidente que en el futuro dejará de ser cierto y habrá globalización sin que necesariamente haya occidentalización. Este fin de la era eurocéntrica de la historia humana, que habrá durado cinco siglos, traerá cambios hoy imposibles de prever y será difícil de asimilar en Occidente.

En cualquier caso, las inseguridades que se derivan del previsible asenso de China tenderán a aumentar con el paso del tiempo y no hay una respuesta estratégica que ofrezca suficientes garantías. En la actualidad estamos siendo testigos de una tendencia hacia el distanciamiento simultáneo de Moscú y de Pequín que está consolidado un frente antioccidental ruso chino que no presagia buenos augurios.

El cambio climático

No cabe duda de que el mundo vive muy preocupado por el impacto que el cambio climático pueda llegar a tener en la habitabilidad del planeta tierra. Ciertamente se han tomado algunas medidas importantes para intentar reducir su impacto, siendo el más relevante el Acuerdo de París de diciembre de 2015. Esto permite abordar el futuro con mejores perspectivas, aunque haya un amplio margen de discusión acerca de la necesidad de abordar compromisos más ambiciosos.

[8] KENNEDY, Scott. «Surviving March Madness in U.S.-China Trade Relations», Center for Strategic & International Studies (CSIS), 27-03-2018.

Como afirman Naciones Unidas: «El cambio climático es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo y supone una presión adicional para nuestras sociedades y el medio ambiente. Desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climáticos son de alcance mundial y de una escala sin precedentes. Si no se toman medidas drásticas desde hoy, será más difícil y costoso adaptarse a estos efectos en el futuro»[9].

La preocupación por este fenómeno se está incorporando igualmente en los documentos estratégicos. Entre los desafíos que contempla la Estrategia Nacional de Seguridad española publicada en diciembre de 2017 se incluyen los efectos derivados del cambio climático que no estaba contemplado en la anterior de 2013 ni como riesgos ni como amenazas, aunque el cambio climático estaba considerado como un potenciador de riesgo[10].

Por otra parte, al verse el ser humano amenazando la existencia de las futuras generaciones a modo de la termita que devora la madera de las cuadernas del buque en el que navega, se induce un pesimismo existencial que empuja hacia actitudes antisistema y a ahondar en la desconfianza en la sociedad y en su sistema de organización política. Esto debilita a los Estados y a los organismos internacionales, claves precisamente para abordar los graves retos que se derivan del cambio climático.

Si bien la conciencia colectiva del impacto negativo del hombre en el cambio climático es necesaria para poder reducir las consecuencias muy preocupantes que de él se puedan derivar, refuerza inevitablemente el vértigo del futuro con sus componentes de incertidumbre, preocupación y pesimismo.

La demografía

Región	2017	2030	2050	2100
Mundo	7.550	8.551	9.772	11.184
África	1.256	1.704	2.528	4.468
Asia	4.504	4.947	5.257	4.760
Europa	742	739	716	653

[9] Página web de la ONU: http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html.
[10] BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017», IEEE, 20-12-2017.

América Latina y el Caribe	646	718	780	712
América del Norte	361	395	435	499
Oceanía	41	48	57	72

Tabla 1: población del mundo en millones
Fuente: ONU, *World Population Prospect: The 2017 Revision*

La demografía está de moda. Se es consciente del enorme impacto que está teniendo en la configuración geopolítica mundial. China, el país más poblado, deja de crecer e incluso reduce levemente el número de habitantes, la India aumenta su población y en unos años se convertirá en el país con mayor población, Japón pierde habitantes y consecuentemente reduce progresivamente su peso relativo en el entorno asiático y global. La Federación rusa, el país más extenso del mundo pierde población, sobre todo en las regiones más alejadas de Siberia, y modifica su composición, reduciéndose la proporción de rusos étnicos. Según el World Population Prospects de 2017, África que es el continente con los mayores índices de hijos por mujer (tabla 1), marcha por el camino de convertirse hacia finales de este siglo en el continente más poblado del planeta. En el Magreb la población se estabilizará poco a poco, disparándose en el Sahel (tabla 2). Niger es el caso extremo. En contraste, los países europeos, con bajos índices de natalidad, están perdiendo peso demográfico relativo, pasando de casi un 10% en la actualidad a menos de un 6% a finales de siglo. El caso europeo se puede hacer extensivo a los países occidentales en general[11].

País	2017	2050	crecimiento
Argelia	41.318	57.437	39,01%
Chad	14.900	33.636	125,74%
Mali	18.542	44.020	137,41%
Níger	21.477	68.453	218,73%
Senegal	15.850	34.031	114,71%
Mauritania	4.420	8.950	102,49%

Tabla 2: casos particulares de población en miles
Fuente: ONU, *World Population Prospect: The 2017 Revision*

La evolución demográfica de los países europeos en relación con sus vecinos del sur es el elemento más relevante porque el mar Mediterráneo se ha convertido en un eje

[11] World Population Prospects, Key findings & advanced tables, 2017 Revision, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

de profundas asimetrías cuya evolución podría dar lugar a una presión migratoria de gestión progresivamente más compleja. Si el crecimiento demográfico de África se sumara, por razones del cambio climático, a un significativo avance del desierto del Sahara hacia el sur, en un contexto además donde la inestabilidad y subdesarrollo se realimentaran y se volvieran crónicos, se podría incluso llegar a formar un bomba demográfica que dirigiría su onda expansiva en todas la direcciones, con un importante vector hacia el norte, favorecido por el vacío poblacional europeo[12].

Ya hemos sido testigos en los últimos años de las tensiones y reacciones dentro de los Estados europeos y en su relación entre ellos por las oleadas migratorias que produjo la guerra de Siria. Podemos extrapolar los efectos en la propia convivencia interna de las naciones europeas, en el nacimiento y evolución de las ideologías más recalcitrantes y en la radicalización de las posiciones enfrentadas que se podrían derivar de una presión migratoria de grandes proporciones que se prolongara en el tiempo. Se podría incluso considerar la ruptura de la cohesión dentro de la UE y que los Estados más a salvo del problema dieran la espalda a los más afectados.

Las tendencias demográficas son las que cuentan con un mayor respaldo científico y, en consecuencia, las más predecibles, aunque hay incertidumbres que se derivan de la evolución de los índices de natalidad o de guerras y catástrofes de grandes proporciones. El Sahel concentra las mayores preocupaciones. Los esfuerzos internacionales son, sin duda, insuficientes. Las tensiones con Rusia están desviando la atención que la región requeriría. Probablemente, el desafío más relevante al que nuestras sociedades tengan que enfrentarse sean los dilemas éticos y las pasiones que la llegada de emigrantes producen.

Conclusiones

La humanidad ha de encarar tres grandes desafíos si quiere construir un porvenir halagüeño para las próximas generaciones: el ascenso de China, el cambio climático y la evolución de la demografía. Ninguno de ellos es fácil de abordar y produce vértigo pensar en las graves consecuencias que se pueden llegar a producir si la rivalidad entre los Estados, que parece estar rebrotando, impide una estrategia coordinada.

[12] FUENTE COBO, Ignacio. Citado por Mar Pichel, «El cinturón del Sahel: el escondite del yihadismo que cruza África y preocupa cada vez más a Europa», BBC Mundo, 08-02-2018.

A pesar de estar viviendo la humanidad según muchos indicadores relevantes uno de los mejores momentos de la historia, el vértigo del futuro puede generar una actitud pesimista y una imagen distorsionada de la realidad que induzcan a las sociedades a cerrarse sobre sí mismas y a resolver sus problemas de modo agresivo e independiente. La inseguridad y el miedo inherentes desencadenan sentimientos primarios y crean unas condiciones donde las pasiones pueden imponerse a la racionalidad.

No se puede vivir de espaldas al futuro, aunque este no se pueda conocer, porque el futuro se construye. En el proceso de su configuración intervienen, además de una serie de factores que adquieren vida propia, los Estados y los organismos internacionales a los que estos dan vida. Las decisiones que se toman están profundamente condicionadas por la visión que se tiene del porvenir, sea esta más intuitiva o el producto de rigurosos estudios de tendencias.

La reflexión sobre el futuro permite actuar para cerrar la puerta a los escenarios más peligrosos y, no obstante, se debe evitar que las múltiples incertidumbres y los peores augurios dominen el ánimo y la inteligencia de las naciones, de modo que se abran paso la desconfianza y el recurso a la unilateralidad. Además de la prudencia y de la responsabilidad para oponerse a la multitud de obstáculos y amenazas que podrían enturbiar el porvenir, las naciones necesitan actitudes esperanzadas y constructivas para permitir que la vida y la historia se vayan abriendo paso.

José M.ª Pardo de Santayana Gómez de Olea
Coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

14/2018 11 de abril 2018

Francisco Márquez de la Rubia

Cisnes blancos coreanos (Análisis de un posible momento histórico)

Cisnes blancos coreanos (Análisis de un posible momento histórico)

Resumen

Los últimos acontecimientos en relación a la crisis coreana han sorprendido a toda la comunidad internacional. La diplomacia intercoreana parece haber señalado el camino para un deshielo entre las dos Coreas y una posible salida a la crisis nuclear en la península. Sin embargo, los hitos venideros podrían marcar no solamente la historia particular de las dos repúblicas coreanas y la de sus respectivos aliados, sino también marcar la lucha por la hegemonía en el sudeste asiático y por ende el surgimiento de una nueva realidad geopolítica global.

Palabras claves

Corea, EE. UU., China, Trump, Moon, crisis nuclear, cumbre Trump-Kim.

Korean white Swans

Abstract

The latest events in relation to the Korean crisis have surprised the entire international community. Interkorean diplomacy seems to have paved the way for a thaw between the two Koreas and a possible solution to the nuclear crisis in the peninsula. However, the next milestones could mark not only the particular history of the two Korean republics and their respective allies, but also mark the struggle for hegemony in Southeast Asia and therefore the emergence of a new global geopolitical reality.

Keywords

Korea, USA, China, Trump, Moon, nuclear crisis, Trump-Kim summit.

Algo se mueve

Después de once años sin contactos directos de alto nivel entre Corea del Sur y Corea del Norte, el esperado encuentro tuvo lugar el pasado mes de febrero. Una delegación surcoreana visitó Pyongyang y se reunió con el líder norcoreano Kim Jong Un[1]. Regresó con acuerdos para una reunión de máximo nivel (presidentes) en Panmunjom —un lugar neutral— en este mes de abril e incluso con la promesa de una moratoria de los ensayos nucleares y de misiles (bajo ciertas condiciones). ¿Cómo ha sido posible algo que hace solo un mes hubiera sido difícil de imaginar, y cuáles podrían ser las implicaciones de estos últimos acontecimientos?



Fuente: El País/ Reuters-Quality

La reunión en sí misma era difícilmente previsible, al menos desde los cánones de los analistas occidentales. Es cierto que Kim Jong Un en su último discurso de año nuevo ofreció «dar pasos» hacia la reconciliación entre las dos Coreas[2], pero eso sonó bastante a vacío[3], ciertamente *deja vu*, y no fue ni siquiera analizado como un planteamiento real por la mayoría de los observadores por ser la acostumbrada «propaganda del régimen»[4]. Resultó sin embargo, que los Juegos Olímpicos de Pyeongchang sirvieron como un importante facilitador para romper el estancamiento en el que se encontraban las relaciones intercoreanas[5]. Y a una velocidad propia más bien del *bobsleigh*.

La motivación de Seúl para impulsar el diálogo actual es evidente. El presidente Moon quería y necesitaba unos juegos pacíficos y sin la tensión de escalada verbal y también balística con la que amenazaba el año transcurrido. Dada la tensión en la península

[1] Fontdegloria, Xavier. El País. https://elpais.com/internacional/2018/03/05/actualidad/1520242876_575806.html
[2] https://www.youtube.com/watch?v=ABsXgkUgHos
[3] «North Korea just stated that it is in the final stages of developing a nuclear weapon capable of reaching parts of the United States», «It won't happen». El presidente Donald Trump twiteó después del discurso de Kim Jong Un.
[4] Fontdegloria, Xavier. El País. https://elpais.com/internacional/2018/01/01/actualidad/1514780734_690191.html
[5] https://www.38north.org/2018/01/rfrank010318/

durante el 2017, Pyongyang podría haber querido utilizar los juegos como un elemento de presión más. Había que evitar ese peligro.

También hay que resaltar que una de las razones más importante por las que Moon Jae-in fue elegido como nuevo presidente en 2017 (además del rechazo popular a la corrupción que motivó la dimisión y posterior enjuiciamiento de su predecesora la presidenta Park)[6] fue el deseo de la mayoría de los surcoreanos de mejorar las relaciones con el vecino del norte y evitar la guerra[7]. Como líder de una democracia, se espera de él que cumpla sus promesas y satisfaga las expectativas de sus votantes. Moon ha demostrado que su estrategia, criticada por muchos dentro y fuera de su país, está siendo la única que está dando resultados hasta el momento, y esto ha engrandecido su figura en toda Asia.

Lo realmente sorprendente fue que la parte norcoreana fuera más allá de los anuncios y las ofertas, y decidiera enviar una delegación oficial de muy alto nivel a los juegos de Pyeongchang[8]. No se trataba sólo de un equipo deportivo acompañado de cierto número de funcionarios, como ocurrió en los Juegos Asiáticos de 2015 en Incheon (Corea del Sur), sino de un grupo formado por el jefe de Estado nominal (Kim Yong Nam) y, lo que es más sorprendente, la hermana de confianza del líder (Kim Yo Jong). En la política asiática en la que los gestos cuentan tanto como los actos, esto no pasó desapercibido.

El presidente Trump se apresuró a twittear que esta visita era consecuencia de su propia política y de la dureza de las últimas sanciones. Puede que algo haya de cierto en el tweet de Trump, pero también hay, indudablemente, otros factores que han conformado el sorprendente acontecimiento[9].

Existen tres posibles causas principales y que se refieren todas ellas a las políticas mantenidas en los últimos meses por la comunidad internacional:

– El cumplimiento mucho más estricto por parte de China de las sanciones internacionales contra Pyongyang (desde el pasado septiembre en que Corea del Norte completó su sexta prueba nuclear).

[6] http://spanish.yonhapnews.co.kr/news/2016/12/09/0200000000ASP20161209000700883.HTML
[7] Fuente: agencias, publicado en Diario Clarín https://www.clarin.com/mundo/moon-jae-in-partidario-dialogo-kim-nuevo-presidente-corea-sur_0_rknRrvJl-.html
[8] Fuente: Deutsche Welle. http://www.dw.com/es/pyeongchang-histórico-encuentro-entre-las-dos-coreas/a-42525279
[9] Fuente: Expansión/CNN/AFP https://expansion.mx/mundo/2018/01/06/trump-sobre-corea-del-norte-yo-creo-en-hablar

– Las amenazas (creíbles dada la impredecibilidad del presidente americano) de un ataque preventivo de los EE. UU. contra los norcoreanos.
– La experta labor diplomática del Gobierno de Corea del Sur (personalizada en los esfuerzos del presidente Moon).

Además también existen causas atribuibles a los norcoreanos; entre ellas se encuentra el hecho de que la declaración de «victoria» de los programas militares de Corea del Norte de la que tanto han hecho alarde los medios oficiales del régimen, su política de «Byungjin»[10] relativa a las capacidades nucleares (desarrollar la economía y a la vez avanzar en el programa nuclear) era cierta al menos desde su propio punto de vista, por muy poco realista que fuera esa evaluación a ojos externos. Según esa doctrina una vez que se haya garantizado la seguridad nacional (y por ende la del régimen) y adquirido una posición de fuerza, el siguiente paso debería ser el acercamiento a los adversarios, entablar conversaciones y ofrecer cooperación.

Y parece lógico pensar que el primer acercamiento fuera con el rival nacional y no con el «satán americano». Seúl fue señalado por tanto como el objetivo más fácil. Además de lo anterior, la respuesta extremadamente positiva y favorable de Corea del Sur al mensaje de Año Nuevo del presidente Kim es posible que haya funcionado como un factor de atracción para Pyongyang.

En cualquier caso, los primeros resultados están aquí. Se han mantenido conversaciones entre las dos Coreas, y ahora parece muy probable que continúen adelante. El viaje a Corea del Sur de Kim Yo Jong y Kim Yong Nam y la reunión con el presidente Moon fue rápidamente correspondido con una visita de funcionarios de Seúl a Pyongyang y una reunión con el presidente Kim Jong Un.



Fuente Reuters

En esa reunión se intercambiaron cartas de los presidentes, y el dirigente norcoreano, que hasta ahora nunca había sido muy activo en encuentros con extranjeros, incluso invitó a los funcionarios a participar en una cena oficial, añadiendo una atmósfera similar

[10] https://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/byungjin.htm

a una visita de Estado al intercambio intercoreano. Durante la cena expresó su disposición a reunirse con el presidente de Estados Unidos y, a cambio, congelar las pruebas de misiles nucleares y balísticos, mientras que anunciaba su tolerancia con los ejercicios militares conjuntos entre Estados Unidos y Corea del Sur. La gran sorpresa estaba servida.

El Asesor de Seguridad Nacional de Corea del Sur, Chung Eui-yong, que encabezó la delegación de Corea del Sur en esas conversaciones, transmitió el mensaje de Kim a los funcionarios estadounidenses, incluido el propio presidente Trump.

Tal y como se ha avanzado anteriormente hay programado una nueva cumbre para este mes de abril; la sede no será Corea del Sur, pero tampoco Pyongyang. Será en Panmunjom, sede neutral, y esto parece mostrar una disposición mutua a comprometerse y a buscar el éxito en un camino realmente complicado.

Una evolución vertiginosa

Los acontecimientos en la península de Corea han sido realmente vertiginosos: desde los nada retóricos tambores de guerra a la diplomacia entre bastidores, pasando por los gestos y mensajes grotescos impropios de mandatarios[11], y ahora de manera casi repentina la aceptación por parte del presidente Donald Trump de la invitación de Kim Jong-un para reunirse y dialogar. Tras el anuncio ya comentado de la primera cumbre presidencial intercoreana en una década y de la decisión de Pyongyang de congelar los ensayos nucleares y de misiles, esto representa una oportunidad para la diplomacia que no debe desperdiciarse.

Analicemos las circunstancias de cada uno de estos hechos

La reunión en abril de alto nivel intercoreana

Existen límites muy claros en el posible desarrollo de la reunión que se alcanzarán más pronto que tarde: es posible que los norcoreanos estén dispuestos a dejar de hacer pruebas de misiles durante un tiempo, pero no van a abandonar por completo sus capacidades nucleares en breve. Los EE. UU. no van a retirar sus tropas de Corea, cancelar sus ejercicios militares, desnuclearizarse[12] y levantar todas las sanciones. En

[11] https://twitter.com/realdonaldtrump/status/911789314169823232?lang=es
[12] *Vidal Liy, Macarena. El País.* https://elpais.com/internacional/2018/03/28/actualidad/1522236749_013346.html

este sentido, y a pesar de todas sus buenas intenciones, Corea del Sur no puede hacer nada que viole las sanciones internacionales[13], estaría infringiendo la legalidad internacional, ni siquiera aunque fuera para seguir avanzando en la agenda intercoreana. Esa es su evidente línea roja. ¿Pero todas estas líneas rojas son realmente tales?

Es esta una cuestión que tiene múltiples facetas. Aquellos que plantean la idea de una negociación abocada a un callejón sin salida parten de la suposición de que el consentimiento y la cooperación de Washington es parte esencial en los cálculos de todas las partes. Hasta ahora, esto ha sido realmente cierto en todos los conflictos geopolíticos en los que ha participado directa o indirectamente el hegemón americano, pero el mundo está cambiando. China lleva años acumulando poder económico, militar y político. Como resultado de sus enormes avances en esos tres órdenes, Beijing se está haciendo más presente en la política internacional. El conflicto del mar del Sur de China, la Iniciativa de la ruta de la seda, e incluso el reciente cambio constitucional para extender el mandato de Xi Jinping son claros indicadores de ello. Estamos ya de hecho en una nueva situación geopolítica en la que los chinos están preparados para un desafío abierto a la supremacía de Estados Unidos, poniendo fin así a la etapa de un orden mundial unipolar que comenzó con la desaparición de la Unión Soviética alrededor de 1990. Y sin duda este nuevo panorama comenzará en el patio trasero de China: en Asia oriental.

El comienzo de esta nueva era lo estamos presenciando ahora, gracias en parte al presidente Trump que está actuando como un catalizador de tal proceso con decisiones como retirarse del Tratado Comercial Transpacífico (TPP)[14], exigir mayores contrapartidas por la presencia militar estadounidense a sus aliados, confundir socios estratégicos con clientes para su industria de armamento y ofender a muchos de esos aliados con la amenaza de medidas comerciales punitivas. Las señales del nuevo Beijing van a estar pronto sobre la mesa.

El presidente norcoreano en su visita a Beijing ha indicado: «Es nuestra postura consistente el estar comprometido con la desnuclearización en la península, de acuerdo con los deseos del fallecido presidente Kim Il-sung y el secretario general Kim Jong-il».

[13] https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/resolutions

[14] http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38723381



Y si es en este patio trasero de China donde se va a dirimir el juego, la influencia china podría jugar un papel crítico en el resultado del diálogo intercoreano. Imaginemos un escenario en el que Beijing intente capitalizar el actual impulso intercoreano y esté dispuesta a enfrentarse a Estados Unidos aunque sea de forma indirecta en lugar de continuar con el papel de aliado en la cooperación con la comunidad internacional. En ese caso, podría declarar después de la próxima cumbre de abril que el actual diálogo entre las Coreas ha dado importantes resultados, y que estos demuestran que las sanciones internacionales, al menos las que China ha acordado (recordemos que lo hizo de forma sorprendente en las últimas y más potentes sanciones del Consejo de Seguridad)[15] han cumplido su cometido y que ahora son innecesarias. China presentaría a Corea del Norte como un país que aun siendo problemático ha demostrado sin embargo su voluntad de cooperar con la comunidad internacional y que por lo tanto necesita ser recompensado por tal comportamiento positivo en nombre de la paz y la mejora de las relaciones en el área. Pekín podría presentar una resolución en el Consejo de Seguridad para levantar algunas de las sanciones, especialmente las dirigidas a los sectores comerciales aduciendo que este gesto ayudaría a impulsar el proceso en marcha. Este paso sería vetado por Estados Unidos y muy probablemente también por

[15] https://www.theguardian.com/world/2017/sep/23/china-to-enforce-un-sanctions-against-north-korea

el Reino Unido y Francia. A continuación, China podría declarar que ya no se siente obligada por resoluciones anteriores y que abriría unilateralmente sus mercados de nuevo a los bienes y servicios norcoreanos, y acogería a quienes deseen participar en transacciones comerciales y financieras con ese país. O proceder a hacerlo de facto. Rusia probablemente seguiría su ejemplo. El nuevo orden mundial estaría sobre la mesa[16].

En tales circunstancias, Corea del Sur tendría entonces una opción: podría ponerse del lado de Estados Unidos y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, abstenerse de reabrir la zona industrial de Kaesong, y cancelar los posibles acuerdos para reanudar el comercio y otras formas de intercambio económico que pudieran concretarse en las conversaciones en curso. Al fin y al cabo, esto sería el mantener el cumplimiento de las sanciones internacionales. Pero sin embargo, Seúl podría también compartir en todo o en parte, la posición de Pekín y sentirse libre para hacer lo que considerase más conveniente en pro del interés nacional de Corea y de su reunificación. Washington usaría todo su poder económico y político para impedirlo pero, bajo ciertas condiciones, los costes de ofender a Estados Unidos pueden verse compensados por el beneficio de no enfrentarse a una vecina China particularmente amistosa. La supervivencia económica de Corea del Sur depende del destino de empresas como Samsung y Hyundai… ¿Quién es, y quién será, el socio más potente y más dispuesto a garantizarlo? ¿Es la relevancia de China para la economía de Corea del Sur lo suficientemente importante como para superar los muchos beneficios de la longeva alianza con Estados Unidos? Sin duda estos asuntos se están barajando en las capitales implicadas.

Nos acercamos a la cumbre Trump-Kim

La noticia de la cumbre tomó al mundo por sorpresa. El presidente Moon llegó a afirmar que había llegado «como un milagro»[17]. Cuando la tensión había alcanzado máximos nunca visto y algunos ponían en hora el reloj termonuclear, se producía el anuncio que no tenía precedentes y que puede ser comparable (aunque en menor grado sin duda) con el encuentro del presidente Nixon con el líder chino Mao. Como mínimo, las expectativas sobre la reunión (la primera entre un líder estadounidense en el poder y su

[16] https://www.38north.org/2018/03/rfrank030718/
[17] http://www.europapress.es/internacional/noticia-moon-describe-proxima-cumbre-kim-trump-milagro-gracias-coraje-ambos-lideres-20180309180937.html

homólogo norcoreano) pueden reducir las tensiones en la península (de hecho ya lo han conseguido aunque sea de forma temporal) y mitigar por tanto los riesgos de que Estados Unidos y Corea del Norte se dirijan de nuevo hacia una confrontación catastrófica (para todos). En el mejor de los casos, la cumbre podría allanar el camino para una solución a largo plazo a la crisis coreana. Pero tanto el optimismo como la esperanza deben incluir también un gran dosis de cautela: se requerirá una preparación concienzuda por todas las partes para calibrar y hacer un planteamiento realista de las expectativas que intente evitar por todos los medios una cumbre fallida que podría llevar rápidamente de nuevo al mundo a la crisis[18].

La buena disposición de los norcoreanos para reunirse con un presidente de Estados Unidos no es nueva; esa ha sido su meta desde hace mucho tiempo. Ni tampoco su disposición a poner sobre la mesa la desnuclearización como tema principal; parte del mantra del régimen durante años ha sido que la desnuclearización está ligada al fin de las amenazas estadounidenses. Más bien, lo realmente novedoso es que el presidente de Estados Unidos haya aceptado la invitación y que Corea del Norte parezca dispuesta a que la reunión llegue a buen puerto. El anuncio fue tanto más inusual cuanto que parece haber sido precedido por una buena dosis de diplomacia directa y encubierta entre funcionarios estadounidenses y norcoreanos.

Ahora se deben estar llevando a cabo con seguridad tareas urgentes para maximizar las posibilidades de que esta cumbre de alto riesgo tenga éxito. Para empezar, Corea del Sur y Estados Unidos deberían trabajar lo más estrechamente posible, en consulta con China, Japón y Rusia, para desarrollar una agenda realista de compromiso entre Washington y Pyongyang. Para Estados Unidos, el primer paso debería consistir en designar un experimentado equipo de alto nivel que prepare la reunión. Los peligros del fracaso son muy superiores a los beneficios potenciales del diálogo entre Estados Unidos y Corea del Norte. Pero esto significa que el trabajo preliminar para las conversaciones será crítico. Deshacer décadas de hostilidad y complejos dilemas estratégicos lleva tiempo.

[18] https://twitter.com/realDonaldTrump/status/971915531346436096?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.univision.com%2Fnoticias%2Fpolitica%2Ftrump-acepta-la-invitacion-que-le-hizo-kim-jong-un-para-una-reunion-sin-precedentes-sobre-su-programa-nuclear

China juega sus cartas

Para la potencia China, también es esencial el resultado de las conversaciones. La reciente primera visita del presidente Kim al presidente Ji demuestra la importancia que se da a los acontecimientos actuales y a lo que está en juego[19]. Porque China también espera obtener beneficio. La normalización de sus relaciones con el aliado rebelde norcoreano la devuelve al centro del tablero de juego en una partida en la que parecía haber quedado arrinconada tras el acercamiento entre las dos Coreas a raíz de los Juegos Olímpicos de Invierno el mes pasado. Pekín quiere mostrar que desea jugar sus piezas en un proceso que se anticipa histórico pero complicado. Y lo hace justo a tiempo, antes de que los preparativos para las cumbres entren en una fase definitiva.

China ha seguido moviendo sus fichas. Tras la visita de Kim, informó a la Casa Blanca y le transmitió un mensaje personal del presidente norcoreano. Yang Jiechi, el diplomático de mayor rango en la jerarquía china, transmitió a Seúl los resultados del encuentro realzando así la posición de su gobierno.

Nada está escrito aún pero la evolución del acercamiento intercoreano proporcionará pistas para determinar cuál es la posición real de todas las partes involucradas en este escenario en el tablero geopolítico del sudeste asiático. Una opción es que Seúl deba detener en algún momento sus esfuerzos en cooperar con Corea del Norte para evitar una colisión con las sanciones internacionales existentes, y puede que Beijing permanezca en silencio. Eso significaría que volveríamos a la «anormal normalidad» de más ensayos nucleares y de misiles norcoreanos, maniobras militares estadounidenses o conjuntas, y amenazas y acusaciones mutuas. O todo esto como ya se ha comentado, podría ser sólo el principio del fin del orden mundial posterior a 1990. Si es cierto, esto requeriría un replanteamiento completo de lo que importantes como la presencia estadounidense en la península de Corea, el estatuto de



Fuente Reuters

[19] http://politica-china.org/areas/politica-exterior/xi-resetea-la-relacion-con-pyongyang

Taiwán y, en un futuro más lejano, la posibilidad de una posible unificación coreana con el apoyo chino. Lo que Estados Unidos haga a continuación tendrá implicaciones a largo plazo para el papel que desempeñará en el futuro de Asia[20].

Para mantener su influencia, EE. UU. debería repensar el proceso actual y tomar un papel más activo en el diálogo con Corea del Norte, en lugar de ser la única parte que parece hasta ahora permanecer impasible mientras todos los demás actores están animando al equipo conjunto norte-sur.

Conclusiones prospectivas

Se abre un proceso de consecuencias todavía impredecibles. La dureza de las sanciones internacionales parece haber funcionado a la hora de sentar a Corea del Norte en una mesa de negociación, pero también lo ha hecho de forma magistral la sutil y flexible diplomacia surcoreana. El gigante chino se ha posicionado inteligentemente ante el proceso reafirmando su incuestionable peso específico en el área. De igual forma parece evidente que gran parte de los objetivos del programa balístico y nuclear norcoreano se han conseguido.

Se comienza a jugar una partida nueva con profundas implicaciones geopolíticas que se extienden mucho más allá de un posible acuerdo intercoreano. El nuevo orden mundial del siglo XXI se está fraguando y empezando a poner en práctica en la dividida península asiática. Del resultado de este proceso dependerá en gran medida el orden internacional de la próxima década.

Francisco Márquez de la Rubia
Teniente coronel de Infantería (DEM)
Analista del IEEE

[20] https://www.38north.org/articles/page/3/

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

15/2018 18 de abril de 2018

Ignacio José García Sánchez

Una aproximación disímil al 13er informe del Foro Económico Mundial sobre los riesgos globales

Una aproximación disímil al 13er informe del Foro Económico Mundial sobre los riesgos globales

Resumen

El documento pretende aproximarse al ya clásico, 13.er, informe del Foro Económico Mundial (FEM) sobre riesgos globales, sin intentar hacer un descripción pormenorizada del mismo, pero sí, resaltando sus aspectos geopolíticos más relevantes y su novedad más notable, las «conmociones del futuro». Otro aspecto que se resalta en este análisis es la centralidad de la educación para intentar intuir los desafíos del nuevo escenario de riesgos globales. En este empeño, el análisis se apoya fundamentalmente en la bibliografía de la UNESCO, apartándose brevemente del Informe del FEM. En síntesis, la continua disminución del compromiso con un multilateralismo basado en normas exige a la institución militar servir de referencia en los estudios de riesgos futuros.

Palabras claves

Geopolítica, seguridad, riesgo, desafío, incertidumbre, educación, defensa, militar.

A dissimilar approach to the 13er World Economic Forum's Global Risk Report

Abstract

This document intends to analyze the just classic, 13th, report of the World Economic Forum (WEF) on global risks, without trying to make a detailed description of it, but trying to highlight its most relevant geopolitical aspects and its most notable novelty, the "future shocks". Another aspect that is highlighted in this analysis is the centrality of education in order to try to perceive the challenges of the new scenario of global risks. In this endeavor, the analysis is based primarily on the UNESCO bibliography, briefly departing from the WEF Report. In short, the continued decline in commitment to rule-based multilateralism requires that the military institution serves as a reference in future risk studies.

Keywords

Geopolitics, Security, Risk, Challenge, Uncertainty, Education, Defense, Military.

Introducción

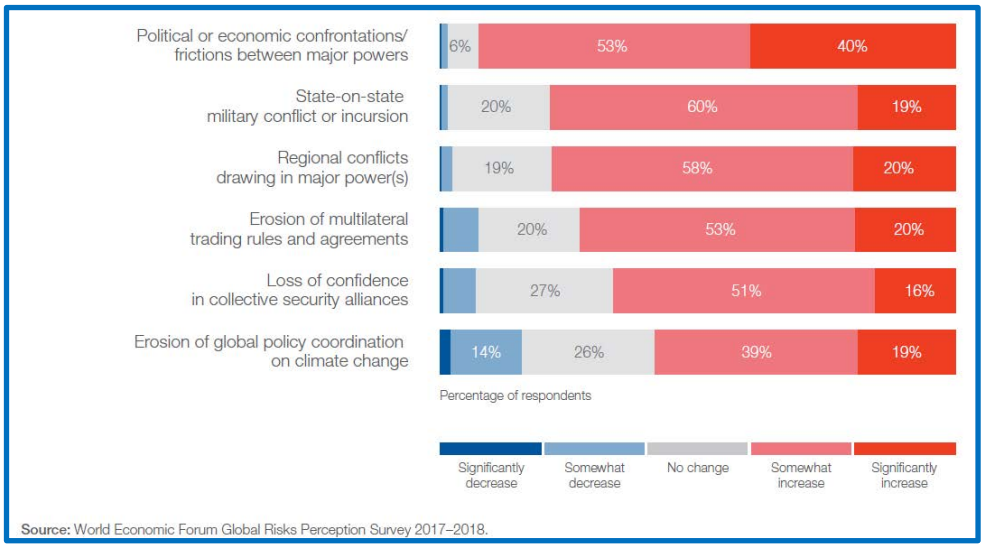
«La información en este documento, o en la que esta publicación se basa, ha sido obtenido de fuentes que los autores consideran fiables y precisas. Sin embargo, no han sido verificadas independientemente y, por lo tanto, no se les puede conceder una garantía, expresa o implícita, con relación a su precisión o integridad debido a su condición de información obtenida de terceros. Además, las afirmaciones en este informe pueden proporcionar expectativas actuales de acontecimientos futuros basadas en ciertos supuestos e incluir propuestas que no se relaciona directamente con hechos históricos o actuales. Estas opiniones involucran riesgos conocidos y desconocidos, incertidumbres y otros factores que no son exhaustivos. Los organismos que han contribuido en la redacción del documento analizan constantemente un ambiente en continuo cambio y en el que surgen nuevos riegos incesantemente. Los lectores deben tener la precaución de no depositar una confianza indebida en estas proposiciones. Estas entidades no se compromete a revisarlas públicamente o actualizarlas, ya sea como resultado de nueva información o eventos futuros y, tampoco y en ningún caso serán responsables de ninguna pérdida o daños que se produzca en relación con el uso de la información que aporta ese documento»[1].

Fiel a su cita el Foro Económico Mundial (FEM) publicó en enero de este año su 13.er informe sobre los riesgos globales. Un documento que, como escriben Klaus Schwab, director ejecutivo y fundador del FEM, y Borge Brende, su presidente, ocupa una posición única en el centro de gravedad de su vocación más profunda, la colaboración y cooperación con gobiernos y organizaciones internacionales en la búsqueda de una síntesis ideal entre realismo e idealismo, en una sincrética combinación que permita o facilite enfrentarse con los desafíos globales.

El interés del informe radica fundamentalmente en el esfuerzo colaborativo de una red de investigadores multisectoriales y multidisciplinares dentro y fuera del foro y de carácter global. En este sentido, el informe distribuye los riesgos en cuatro grandes áreas: economía, medioambiente, geopolítica, sociedad y tecnología. También, y como cada año, recopila y analiza con carácter global las respuestas sobre percepciones de

[1] World Economic Forum (WEF), «The Global Risks Report (GRR) 2018, 13th Edition», WEF, Geneva, 2018, back cover. Traducción del autor.

riesgos que envían 1.000 expertos. Este año, el 59% de las respuestas consideran que el riesgo se incrementa en 2018 con relación a 2017, contra un 7% que considera que disminuye.



Riesgos globales 2018: fracturas, miedos y fallas

«El Foro Económico Mundial presenta el último Informe Global de Riesgos en un momento de profunda y continua transformación en todo el mundo. Los signos más alentadores sugieren que hemos dejado atrás la peor crisis financiera del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Globalmente, la humanidad en su conjunto está disfrutando de los mejores niveles de vida de su historia. Y sin embargo, la aceleración e interconexión en todos los campos de la actividad humana está llevando la capacidad de cambio de las instituciones, comunidades e individuos a sus límites. Esta presión está poniendo en riesgo el continuo desarrollo y progreso de la humanidad que, además de enfrentarse con una multitud de problemas locales concretos, tiene que afrontar un número creciente de desafíos sistémicos a nivel global, incluyendo fracturas y fallas que afectan a todos los ámbitos en los que descansa nuestro futuro: medioambiental, económico, tecnológico e institucional»[2].

Las cuatro principales áreas de preocupación serían:

1. La persistencia e incremento de la desigualdad y la injusticia, con especial incidencia de la impunidad y la violencia de género.

[2] Ibídem, preface, p. 5. Traducción del autor.

2. El aumento de las tensiones tanto a nivel doméstico como en las relaciones de carácter internacional.
3. El continuo deterioro del medioambiente.
4. La vulnerabilidad del ciberespacio. Y una llamada de atención, el aumento del riesgo de un colapso sistémico.

Una de las conclusiones más destacadas del informe en la disminución de la importancia de los riesgos económicos. En este sentido continúa la tendencia de años anteriores, en línea con la confirmación de que la crisis va cediendo y cada vez hay más signos de un crecimiento mundial sólido[3] y de carácter global. Sin embargo, el último Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017[4] muestra que, mientras el crecimiento de la economía se afianza, el crecimiento de los salarios que se redujo drásticamente durante el periodo posterior a la crisis económica de 2008 y que se recuperó en 2010; a partir de entonces ha registrado una desaceleración. En síntesis, mientras se aprecia una redistribución de la riqueza a nivel global, la tendencia a nivel doméstico es la contraria, con una acumulación de la riqueza en un número menor de personas, algo que considera «corrosivo», muy en línea con la tesis del magisterial libro de Thomas Piketty, «Capital en el siglo XXI»; por el que, las desigualdades o el capitalismo per se, ni son buenas ni malas, en tanto en cuanto estén justificadas por el bien común y enmarcadas en un orden social justo dentro del imperio de la ley[5]. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante las últimas tres décadas, en el 53% de los países han aumentado la desigualdad en los salarios, sobre todo en los países de economías más avanzadas, pero lo que es preocupante, esta desigualdades se producen dentro de un clima de creciente malestar debido a la crisis de confianza en las instituciones, sobre todo las políticas.

La importancia de esta tendencia se refleja en el informe del FEM, con el riesgo de «aumento de la desigualdad en salarios y riqueza» situado en la tercera posición de las tendencias con un mayor potencial de inestabilidad en los próximos diez años. Esta quiebra de lo que la ciudadanía considera como justo, se acrecienta cuando se observa la diferencia entre géneros. En este caso no solo en lo que respecta a los salarios, sino

[3] El informe aporta los datos del Fondo Monetario Internacional de un crecimiento mundial del 3,2% en 2016 y un 3,6% en 2017. El dato real de 2017 fue del 3,7% con una previsión del 3,9% para 2018 y 2019.
[4] http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/lang--es/index.htm
[5] PIKETTY, Thomas, «Capital in the Twenty-first Century», translated by Arthur Goldmmer, Cambridge, Massachusetts, 2014, p. 31.Traducción del autor.

también en el acceso a la salud, educación, política y puestos de trabajo, que se ha hecho más evidente con incesantes escándalos relacionados con el acoso sexual y el continuo reguero de víctimas debido a la violencia machista; y un aspecto todavía más preocupante, el aumento de menores implicados[6].

El debate en torno al aumento de los movimientos de carácter populista durante los últimos años tiende a considerarse en clave económica, debido a la crisis financiera y su mayor incidencia en las clases más populares, menos educadas, además de la juventud que busca su primer empleo; y que todavía no perciben la mejora que los datos macroeconómicos aseguran. Sin embargo, sus raíces culturales tienen un carácter más profundo y sus fracturas son estructurales y sistémicas, y por lo tanto mucho más difícil de superar. El descrédito de la clase política cercada por una corrupción rampante, que se extiende a la justicia debido a un aumento de la percepción de impunidad; además de la utilización sectaria de la crisis con un carácter identitario, que está favoreciendo la explotación de sus efectos por parte de grupos radicales en clave de rivalidades regionales, raciales y religiosas, con afirmaciones políticas de carácter unitario. «Enfrentamientos relacionado con la identidad y la comunidad continúan impulsando dislocaciones políticas en muchos países y, cada vez más, alimentando tensiones transfronterizas»[7].

Esta creciente polarización de la sociedad, unida al aumento de la ciberdependencia y su peso creciente en la formación de las corrientes de opinión social, mediante la creación de narrativas enfocadas en los gustos y sentimientos de carácter personal y cultural, en contra de argumentos más racionales y deliberativos, está sin duda detrás de la consideración del riesgo: «profunda inestabilidad social»[8], como el centro de gravedad de la figura de interconexiones de los riesgos globales en la edición de este año (ver gráfico)[9]. El informe resalta la situación en Gran Bretaña y Estado Unidos

[6] http://www.abc.es/sociedad/abci-crece-violencia-machista-espana-mas-150000-victimas-201803051255_noticia.html, visitada el 8 de abril de 2018.

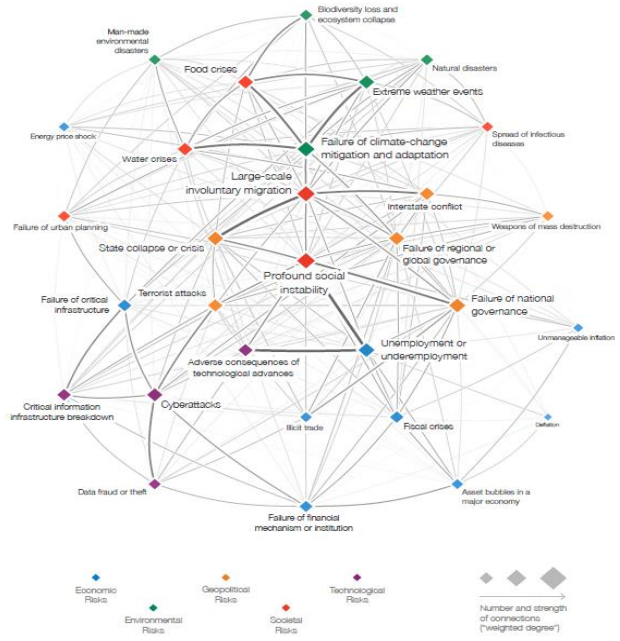
[7] Ibídem, WEF, «GRR 2018», p.10. Traducción del autor.

[8] «Importantes movimientos sociales de protesta, como por ejemplo: protestas callejeras, disturbios sociales..., que desestabilizan la vida política y causan intranquilidad social, afectando de forma negativa la economía y el funcionamiento normal de la vida ciudadana». Ibídem, p. 61.

[9] Ibídem, «Figure III: The Global Risks Interconnections Map 2018», Este gráfico se realiza con la encuesta realizada, del 28 de agosto al 1 de noviembre de 2017, sobre percepciones de riesgos globales del FEM. A los 1.000 expertos encuestados se les pidió que identificaran entre tres y seis pares de riesgos globales que considerasen más interconectados.

como ejemplo de esta polarización, aunque amplía su incidencia a toda Europa[10] y, en diversos grados, a todo el mundo.

Figure III: The Global Risks Interconnections Map 2018



Source: World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2017-2018.
Note: Survey respondents were asked to identify between three and six pairs of global risks they believe to be most interconnected. See Appendix B for more details. To ensure legibility, the names of the global risks are abbreviated; see Appendix A for the full name and description.

«La polarización entre grupos con diferentes herencias culturales y sistema de valores representa una amenaza a la estabilidad social y económica que durará más allá de esta década. Identidades políticas radicalizadas pueden desencadenar conflictos de carácter geopolítico como de índole interna. Líderes poderosos y carismáticos son elegidos democráticamente en muchos países del mundo. Variaciones de la plataforma «American First» del presidente Trump se pueden ver en numerosos países, desde China a Japón, Rusia, Turquía, Arabia Saudí, Filipinas y muchos otros lugares. La

[10] «Esta [polarización] es quizás todavía más evidente en Gran Bretaña y Estado Unidos, los dos países occidentales que obtuvieron unos resultados democráticos que resaltaron de forma dramática actitudes sociales en contra de las posiciones establecidas por el sistema político tradicional. El sistema político británico se encuentra tensionado por la decisión de abandonar la Unión Europea mientras, Estados Unidos profundiza la polarización social, debilitando el debate democrático y aumentando la autoconfianza de los movimientos de extrema derecha. En Europa, los miedos al auge de la extrema derecha se disiparon con la victoria de Emmanuel Macron en las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2017, pero tal vez, a riesgo de fomentar la complacencia en la estabilidad política de la región. Como se ha puesto de evidencia en las elecciones en Alemania y Austria a finales de 2017, poniendo en evidencia el auge de los partidos de la extrema derecha en muchos países europeos. De forma más general, fenómenos de identidad cultural están causando tensiones políticas dentro y entre un número cada vez mayor de países europeos, como es el caso de Polonia y Hungría y, de forma diferente, en España». Ibídem, p. 10.

tendencia hacia un aumento de los poderes de carácter personalista se entremezcla con una gran volatilidad geopolítica»[11].

Ya más reciente nos tenemos que hacer eco de los resultados de las elecciones en Italia del 4 de marzo de 2018, con la victoria del movimiento 5 estrellas, mayoritario en el sur del país, y la Liga mayoritaria en el norte, ambos de diferente espectro ideológico, sin que hasta el momento se atisbe una solución para formar gobierno. También, el escándalo de *Cambridge Analytica*, la compañía británica de análisis de datos que supuestamente ha utilizado de forma fraudulenta los datos de más de 87 millones de usuarios de *Facebook*[12].

La Educación; «el arma más poderosa que podemos usar para cambiar el mundo»[13]

«El mayor problema con el sistema educativo radica en que obliga a los estudiantes a buscar siempre explicaciones sobre cualquier materia y avergüenza a los que rehúsan emitir un juicio, a los que pronuncian el "no sé"… Deberíamos aprender a invocar en alguna medida la aleatoriedad (aleatoriedad es lo que no sabemos, invocar aleatoriedad es alegar ignorancia)… Pero, no quiere decir que las causas no existan…, sino que hay que sospechar del "porque" y manejarlo con cuidado, particularmente en situaciones donde pueden existir *evidencias silenciosas*… Nuestro sistema perceptivo tiende a no reaccionar a lo que no se presenta frente a nuestros ojos, o lo que no despierta nuestra atención emocional. Estamos hechos para ser superficiales, prestar atención a lo que vemos y no prestar atención a lo que no se me viene a la mente de forma vivaz. Llevamos a cabo una doble guerra contra la *evidencia silenciosa*. La parte inconsciente de nuestro mecanismo inferencial (y hay uno) ignorará el cementerio, incluso si somos intelectualmente conscientes de que necesito tomarlo en cuenta. "Fuera de la vista, fuera de la mente": albergamos un entorno natural, incluso físico, de desprecio de lo abstracto»[14].

---

[11] Ibídem, p. 10.
[12] http://www.lavanguardia.com/tecnologia/20180404/442184253604/facebook-cambridge-analytica.html, visitada el 8 de abril de 2018.
[13] Nelson Mandela (2003) en World Bank Groupo Flagshipo Report, World Develompment Report 2018, «Learning, to realize education's promise», International Bank for Reonstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, 2018, Overview, p. 3.
[14] TALEB, Nassim Nicholas, «The Black Swan: the impact of the highly improbable», Random House, New York, 2007, pp. 120-121. Traducción del autor.

En este entorno nos separamos un tanto del Informe de Riegos Globales para reflexionar sobre la transversalidad de la educación, que abarca todos los ámbitos de la cultura, y en particular sobre la educación «no formal», la que está fuera del currículo y la escuela, —los medios, la familia, la vida social y las redes sociales—, considerada por la comunidad educativa, como otro de los pilares formativos[15].

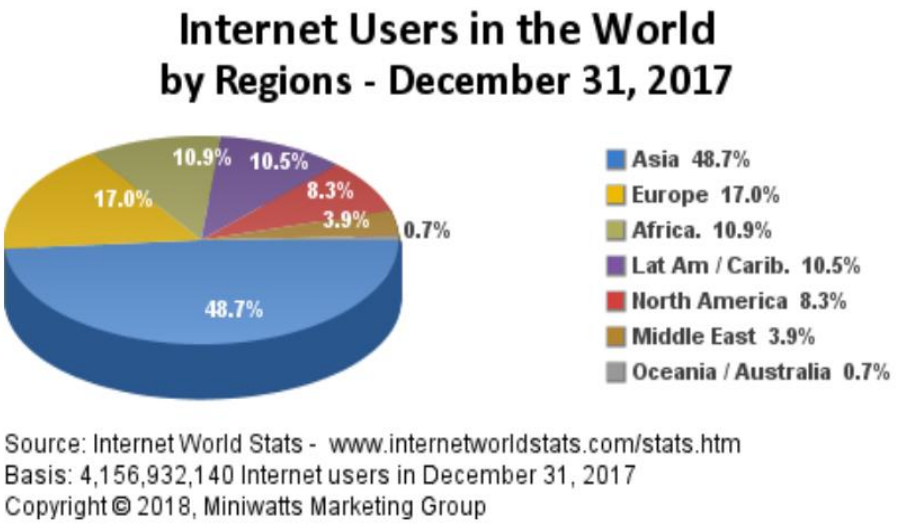


En este caso la referencia es la UNESCO y su campaña MIL (*Media and Information Literacy*) CLICKS[16], para incentivar el pensamiento crítico, la creatividad, la alfabetización, la interculturalidad, la ciudadanía y la sostenibilidad. Con unos índices de uso de intenet que no paran de crecer y un aumento exponencial del uso de los dispositivos móviles de acceso a la información, se hace necesario más que nunca «aprender a evaluar la información, identificar y encontrar fuentes fiables y ayudar a que estas herramientas sean los aliados en la sociedad de la información»[17]. Dos elementos son claves:

1. La alfabetización informacional para detectar y evitar fenómenos disruptivos como la desinformación, tema candente que ha obligado a la Unión Europea a crear en

[15] IZQUIERDO ALBERCA, María José, «Mil Clicks: la iniciativa de la UNESCO para un uso crítico de Medios y Redes Sociales», Boletín ieee, bie[3] número 4, octubre/diciembre 2016, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo, 2017, pp. 47-55.
[16] https://es.unesco.org/MILCLICKS, visitada el 7 de abril de 2018.
[17] Ibídem, IZQUIERDO ALBERCA, «Mil Clicks», p. 49.

enero 2018 un grupo de expertos de alto nivel sobre este asunto, que va más allá del fenómeno de las «fake news». El 12 de marzo de 2018 publicaron el informe final, «una aproximación multidimensional a la desinformación»[18], en el que exponen claramente la trascendencia del fenómeno de la posverdad y las falsas noticias que «incluye todas los tipos de información falsa, imprecisa, equívoca, diseñada y presentada para promover de forma intencionada causar daño o alcanzar un beneficio». En este sentido señalan a los Estados como responsables de la educación de sus ciudadanos y su responsabilidad, compartida con toda la sociedad, para ser capaces de alcanzar un nivel crítico de conocimiento que permita a los ciudadanos adquirir una cultura resiliente que nos defienda de lo que el informe considera un desafío global. Una de las propuestas de mayor envergadura es la incorporación de la alfabetización informacional a los currículos educativos nacionales, como ya hacen algunos países, así como la profundización en los valores institucionales y constitucionales y la promoción de aquellos valores culturales que nos permitan interactuar en el mundo de la información y la redes sociales desde un posición crítica y defensiva.



[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation, visitada el 7 de abril de 2018.

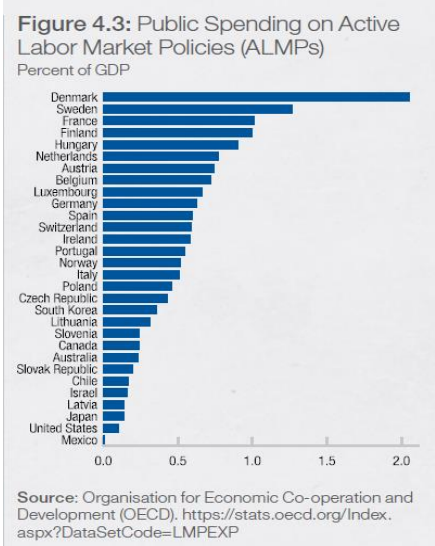
WORLD INTERNET USAGE AND POPULATION STATISTICS DEC 31, 2017 - Update						
World Regions	Population (2018 Est.)	Population % of World	Internet Users 31 Dec 2017	Penetration Rate (% Pop.)	Growth 2000-2018	Internet Users %
Africa	1,287,914,329	16.9 %	453,329,534	35.2 %	9,941 %	10.9 %
Asia	4,207,588,157	55.1 %	2,023,630,194	48.1 %	1,670 %	48.7 %
Europe	827,650,849	10.8 %	704,833,752	85.2 %	570 %	17.0 %
Latin America / Caribbean	652,047,996	8.5 %	437,001,277	67.0 %	2,318 %	10.5 %
Middle East	254,438,981	3.3 %	164,037,259	64.5 %	4,893 %	3.9 %
North America	363,844,662	4.8 %	345,660,847	95.0 %	219 %	8.3 %
Oceania / Australia	41,273,454	0.6 %	28,439,277	68.9 %	273 %	0.7 %
WORLD TOTAL	7,634,758,428	100.0 %	4,156,932,140	54.4 %	1,052 %	100.0 %

NOTES: (1) Internet Usage and World Population Statistics estimates in Dec 31, 2017. (2) CLICK on each world region name for detailed regional usage information. (3) Demographic (Population) numbers are based on data from the United Nations Population Division. (4) Internet usage information comes from data published by Nielsen Online, by the International Telecommunications Union, by GfK, by local ICT Regulators and other reliable sources. (5) For definitions, navigation help and disclaimers, please refer to the Website Surfing Guide. (6) The information from this website may be cited, giving the due credit and placing a link back to www.internetworldstats.com. Copyright © 2018, Miniwatts Marketing Group. All rights reserved worldwide.

2. La calidad de la educación está considerado en estos momentos un elemento tan crítico para el futuro de la humanidad que el Banco Mundial le ha dedicado su informe sobre el desarrollo de 2018. «La calidad de la enseñanza, para conseguir la promesa de la educación»[19]. Por primera vez en la historia del Banco Mundial se dedica su informe del desarrollo a la Educación. Y como dice la presentación de su página web, el momento es excelente, ya que, aunque la Educación ha sido siempre un elemento crítico para la prosperidad de los pueblos, hoy es, si cabe, más importante que nunca, debido a los rápidos cambios económicos y sociales. La mejor forma de preparar a la infancia y juventud para el futuro es colocar el aprendizaje en el centro de su desarrollo. El informe explora cuatro temas fundamentales: 1) la promesa de la educación; 2) la necesidad de luz y brillo en el aprendizaje; 3) cómo hacer que la escuela sea capaz de favorecer el aprendizaje y; 4) cómo hacer que el sistema educativo sea capaz de incentivar la calidad de la enseñanza. La cita de Mandela con que abrimos este apartado representa el espíritu de este vasto proyecto. Mucho tiempo antes, en el s. VII a. C., Kuan Chung, se anticipa y señala: «si preparas el porvenir a un año vista, planta arroz; si tu previsión se fija en un periodo de diez años, planta árboles; pero si tu visión se extiende más allá de los cien primeros años, entonces, educa a tus hijos».

[19] http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018, visitada el 7 de abril de 2018.

Volviendo al Informe Global de Riesgos 2018, la palabra «educación» se utiliza en cinco ocasiones, la primera con relación a la desigualdad entre hombre y mujer, y las cuatro siguientes asociadas al problema del desempleo juvenil. En este último sentido, hace referencia al informe de 2014 en el que se destacaba que la crisis financiera podría crear la llamada «generación perdida», haciendo hincapié en el legado corrosivo de impedir a toda una generación de jóvenes de integrase en un esquema normal de proyecto de vida y una estructura socialmente estable. Entre los temas específicos que se detallaban eran: el desempleo de larga duración; la baja calidad y temporalidad del empleo; la debilidad del vínculo entre educación y trabajo; el impacto de los cambios demográficos y la migración; y la creciente presión sobre los sistemas sociales de protección[20].



Otro desafío creciente, sobre todo en los países menos desarrollados y con una población muy joven, es la capacidad de adaptar y mejorar los sistemas educativos a los requerimientos de una sociedad donde los avances tecnológicos exigen un nivel educativo altamente cualificado, y donde la velocidad del cambio requiere una adaptación y flexibilidad difícil de conseguir. En este sentido se destaca la importancia del sector privado y se hacen referencia a algunos casos específicos y a las políticas denominadas «flexicurity», que combinan: 1) aumento de la flexibilidad de las compañías para emplear y cesar trabajadores; 2) prestaciones por desempleo generosas y; 3) aumento de las inversiones en políticas activas en el mercado laboral, medidas que como el informe resalta, difieren ostensiblemente entre países.

[20] Ibídem, WEF, «GRR 2018», p. 46.

Presentes y futuras conmociones. «Un aviso contra la complacencia y un recordatorio que los riesgos pueden cristalizar a una velocidad vertiginosa»

«De hecho, la noción de *resultados asimétricos* es la idea central de este libro: nunca llegaremos a conocer lo *desconocido* ya que, por definición, es *desconocido*. Sin embargo, siempre podemos imaginar cómo podría afectarnos, y deberíamos basar nuestras decisiones en eso. Esta idea, a menudo de forma errónea, se llama la *apuesta de Pascal*, después de que el filósofo y matemático Blaise Pascal (1623-1662) razonase de la siguiente manera: «no sé si Dios existe, pero sé que no tengo nada que ganar si soy un ateo y no existe, mientras que tendría mucho que perder si existiese; por lo tanto, esto justifica mi creencia en Dios»... Descartando el elemento teológico, la idea detrás de la apuesta de Pascal tiene aplicaciones fundamentales para el conocimiento. Elimina la necesidad de que comprendamos las probabilidades de un evento raro (hay límites fundamentales para nuestro conocimiento de estos); y nos dirige hacia los resultados de su ocurrencia. Las probabilidades de eventos muy raros no son computables; sin embargo, el efecto de un suceso es considerablemente más fácil de determinar (cuanto más raro es el evento, más confusas son las probabilidades). Podemos tener una idea clara de las consecuencias de un acontecimiento, incluso si no conocemos la probabilidad de su ocurrencia. No sé las probabilidades de que ocurra un terremoto, pero me puedo imaginar cómo podría verse afectado San Francisco por uno. Esta idea que dirige el esfuerzo a prevenir las consecuencias (que se pueden saber) en lugar de predecir la probabilidad de que ocurra (que no se puede saber) es la idea central de la incertidumbre... Esto es lo que puedes aprender del pensamiento militar y de aquellos que tienen responsabilidades en el mundo de la seguridad. No les importa llegar a proponer un lúdico o perfecto razonamiento; quieren llegar a asunciones realistas y prácticas. Al final, a ellos les conciernen las vidas»[21].

El escenario que presenta el Informe nos muestra una figura que ordena los riesgos por su impacto y probabilidad. Si dividimos el gráfico en cuadrantes, nos damos cuenta que en el de mayor impacto y probabilidad se encuentran todos los riesgos

[21] Ibídem, TALEB, «The Black Swan», pp. 210, 211, 283. Traducción del autor.

medioambientales, con los fenómenos meteorológicos extremos[22] en su vértice más peligroso. En ese mismo grupo dos riegos sociales, la crisis del agua[23] y las migraciones masivas[24]. También, en el ámbito tecnológico, los ciberataques[25] y, justo en el centro del gráfico, los conflictos interestatales con consecuencias regionales[26], dentro del ámbito geopolítico.

En el cuadrado de mayor impacto y menor probabilidad y, en solitario, por su potencial gran impacto, la proliferación de armas de destrucción masiva[27]. En la misma zona pero muy cerca del centro, las crisis alimentarias, las pandemias y las fracturas en informaciones e infraestructuras críticas. Ya en la parta baja de la tabla, el resto, ocupando la mayoría de los riesgos económicos el cuadro de menor impacto y probabilidad.

Todos los riesgos, pasados, presentes y futuros que el estudio analiza se proyectan hacia el futuro en trece grandes flujos que, de acuerdo al peso asignado por los expertos preguntados, serían: 1) el cambio climático, 2) las desigualdades económicas, 3) el ciberespacio, 4) la polarización de las sociedades, 5) La degradación del medioambiente, 6) el envejecimiento de la población, 7) los nacionalismos, 8) la gobernanza global, 9) los desplazamientos de poder, 10) la urbanización, 11) el crecimiento de las clases medias, 12) la movilidad geográfica, y 13) las enfermedades crónicas.

Estas tendencias portadoras de futuro nos conducirían a un mundo cada vez más complejo e interconectado, prono a los errores de cálculo estratégicos, entre disrupciones, desinformaciones y una creciente polarización social. En este entorno, el Informe propone diez conmociones potenciales, algunas más especulativas que otras,

[22] «Daños a las propiedades, infraestructuras y entorno natural, así como las pérdidas de vidas humanas causada por fenómenos meteorológicos extremos». Ibídem, WEF, «GRR 2018», p. 60. Traducción del autor.
[23] «Un declive significativo en la disponibilidad de agua fresca en calidad y cantidad provocando en daños a la salud humana y a la actividad económica» Ibídem, p. 61. Traducción del autor.
[24] «Migraciones masivas de carácter involuntario inducidas por conflictos, desastres medioambientales o razones económicas». Ibídem, p. 61. Traducción del autor.
[25] «Ataques cibernéticos o virus informáticos a gran escala que causen graves pérdidas económicas, tensiones geopolíticas o masivas pérdidas de confianza en la utilización de internet». Ibídem, p. 61. Traducción del autor.
[26] «Disputas entre estados, bilaterales o multilaterales, que escalen a un estadio de conflicto abierto en el ámbito económico (por ejemplo: guerras comerciales/monetarias, nacionalización de recursos), militar, cibernético, social u otro tipo». Ibídem, p. 61. Traducción del autor.
[27] «El despliegue de materiales y tecnologías en el ámbito nuclear, químico, biológico y radiológico, que produzcan crisis internacionales y la posibilidad de daños significativos». Ibídem, p. 61. Traducción del autor.

también, en ciertos casos, como consecuencia de la cristalización de algunos de los riesgos globales, pero todas como fuente de desestabilización que nos debería hacer pensar en prevenir su aparición antes de que sea demasiado tarde:

1. La gran hambruna en un mundo sufriente y radicalizado por el estrés medioambiental.
2. La red en un profundo caos digital, sin posibilidad de control ni capacidad de regulación.
3. La muerte de un comercio mundial debilitado por las barreras proteccionistas y, una sucesión de guerras económicas y disputas multilaterales en el ocaso de la globalización.
4. La asfixia de la democracia acosada por sus propias contradicciones y, una marea de populismo que amenaza el orden social.
5. La masiva y precisa extinción de la fauna marina, debido a un aumento imparable de la pesca ilegal por medio de buques pilotados de forma remota.
6. La caída libre hacia el abismo debido a la erupción de una nueva crisis financiera a la que, esta vez sí, le sigue un colapso sistémico.
7. La desigualdad ingerida en forma de fármacos potenciadores de nuestras capacidades y otros avances de la bioingeniería divide al mundo en dos, al mismo tiempo que crea una crisis masiva de salud pública en la mitad que tiene acceso a estas nuevas drogas.
8. La guerra sin restricciones estalla como resultado de una espiral de incidentes de carácter hostil de difícil seguimiento y atribución, seguida por una sucesión de respuestas en represalia.
9. La afirmación de identidades geopolíticas basadas en rasgos culturales y alimentados por Estados patronos conducen a un efecto dominó de carácter regional que desestabiliza el statu quo westfaliano.
10. La fragmentación de internet interrumpe el desarrollo y progreso humano mientras, en la red profunda, se desarrolla una estructura de crimen organizado, esta sí, de carácter global.

Conclusiones

«Me sorprendió recibir una invitación de un centro de pensamiento patrocinado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a una tormenta de cerebros sobre

riesgos… Mi primera sorpresa fue descubrir que los militares allí, pensaban, se comportaban y actuaban como filósofos...., la discusión se desarrollaba con auténtica libertad intelectual…, desde la práctica del empirismo escéptico. Salí convencido de que solo los militares se enfrentan a la aleatoriedad con honestidad intelectual, genuina e introspectiva…, de hecho, la política de defensa exitosa es la que logra eliminar los peligros potenciales sin guerra… Cuando expresé mi asombro a Laurence, otra persona del mundo de las finanzas que estaba sentada a mi lado, me dijo que los militares tienen, mucho más que cualquier otra profesión o institución, a los más genuinos intelectuales y pensadores en el ámbito de las amenazas y los riesgos. La gente de la Defensa quiere entender la epistemología del riesgo… [Y aunque] el impulso por parte de la institución militar es asignar fondos para predecir los problemas futuros. Algunos pensadores como Louis Pasteur (químico y biólogo) —1822/1895— y Yogi Berra (jugador de beisbol) —1925/2015—, proponen lo contrario: invertir en preparación y no en predicción. Recordar que la vigilancia infinita, simplemente, no es posible»[28].

Los riesgos geopolíticos se ven agravados por la continua disminución del compromiso con un multilateralismo basado en normas, del que la referencia es el poder normativo por antonomasia, la Unión Europea, que se ve enfrentada a un mundo que, «no es que sea multipolar, sino multiconceptual»[29]. Una situación de la que podemos destacar dos desarrollos actuales como potenciales fuentes de nuevos conflictos, o de agravación de los que actualmente se están desarrollando:

1. La intensificación de los nacionalismos y las narrativas de carácter hegemónico; mientras se debilita la posición del Estado, socavando su estatus como responsable único en el uso de la violencia legítima; y se difumina la estructura de convergencia de los poderes regionales alrededor de leyes internacionales e instituciones multinacionales creadas después de la II Guerra Mundial. Una realidad que acentúa las tensiones regionales de los poderes con ambiciones hegemónicas, con una espiral de confrontaciones indirectas en la que resurge la figura del patronazgo y, en ocasiones, con enfrentamientos directos.
2. El impacto de los desafíos de carácter universal provoca tensiones sistémicas insoportables en los cuatro ámbitos que explora el presente informe, lo que genera

[28] Ibídem, TALEB, «The Black Swan», pp. 125, 126 y 206. Traducción del autor.
[29] Ibídem, WEF, «GRR 2018», p. 37.

situaciones cada vez más difícil de gestionar. Un escenario ideal para el crimen organizado, y los grupos transnacionales que se ofrecen al mejor postor, como auténticos mercenarios del espacio virtual.

Ignacio José García Sánchez
Subdirector del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

16/2018 02 de mayo de 2018

José Ignacio Castro Torres

El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas

El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas

Resumen

El impulso electromagnético (EMP) es un fenómeno que puede acontecer tanto por causas naturales como por consecuencia de una explosión nuclear. Sus efectos son especialmente dañinos sobre las redes de energía eléctrica, comunicaciones y equipos electrónicos. Aunque ya se han producido anteriormente acontecimientos de este tipo, actualmente sus resultados podrían ser catastróficos. Ello es debido a que la sociedad actual se encuentra tan tecnológicamente avanzada que depende de infraestructuras críticas interconectadas para su supervivencia. Ante esta posibilidad se deben tomar una serie de medidas para garantizar la continuidad de unos servicios mínimos que aseguren la vida de los ciudadanos. Igualmente las Fuerzas Armadas deben realizar los estudios necesarios para garantizar la continuidad de las operaciones a pesar de recibir ataques de armas basadas en el EMP, ya sean de origen nuclear o de radiofrecuencia.

Palabras claves

Impulso electromagnético (EMP), armas de destrucción masiva (ADM), tormenta solar, Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), infraestructuras críticas, guerra relámpago.

Electromagnetic Pulse and Radiofrequency Weapons: Developed Societies´ Vulnerability

Abstract

Electromagnetic Pulse (EMP) is a phenomenon that could happen both by natural occurrence or consequence from a nuclear detonation. Its effects are especially harmful for electricity grids, communication assets and electronic equipment. Although this kind of events have already happened in the past, their results could be catastrophic nowadays. This issue is best explained by current society's technical development, which links its survival to interconnected critical infrastructures. Due to the aforementioned facts, procedures must be implemented in order to enable these vital services´ continuity, to assure civil population´s survivability. In the same way, Armed Forces must undertake research studies to guarantee operations´ continuity regardless potential EMP based weapons attacks, both from nuclear and radiofrequency originated.

Keywords

Electromagnetic Pulse (EMP), Weapons of Mass destruction (WMD), Solar Flare, National Security Strategy, Critical Infrastructures, Lighting War.

Introducción

Una sencilla definición de impulso electromagnético (conocido por las siglas EMP en inglés) sería la de «una emisión masiva energía electromagnética de alta intensidad en un brevísimo instante de tiempo». Esta puede afectar a las líneas de abastecimiento energético, comunicaciones y equipos eléctricos y electrónicos[1].

Las anomalías ocasionadas por el EMP pueden tener causas naturales, ya que este fenómeno podría producirse como consecuencia de una «fulguración solar», aunque normalmente la magnetosfera terrestre es capaz de proteger nuestro planeta de los efectos nocivos de este posible suceso.

Sin embargo, han existido ocasiones a lo largo de la historia en que las defensas naturales no han sido suficientes para que la superficie terrestre recibiese una elevada tasa de energía electromagnética. Cabe agregar que algunas veces se han visto principalmente afectados los sistemas de comunicaciones y de conducción de energía eléctrica[2].

Existen acontecimientos referenciados en que el fenómeno ha sido trascendentalmente importante, siendo uno de los más significativos el «Evento Carrington» en el año 1859. En aquel entonces una especialmente fuerte tormenta solar afectó a la Tierra, produciendo que el sistema telegráfico en Norteamérica, Europa y parte de Australia y Asia resultase severamente dañado. Otros fenómenos de mucha menor magnitud se registraron en 1989, principalmente en Canadá y en 2003 en Norteamérica y Suráfrica, aunque causando mayores efectos debido a que las redes eléctricas se encontraban muy extendidas globalmente[3]. Cabe destacar que más adelante se produjo otra tormenta magnética en 2011, que afectó principalmente a China. Al haberse producido el salto tecnológico a la electrónica digital, los daños fueron aún más perjudiciales[4].

---

[1] ALDEA GRACIA, Pedro Luis, «Aspectos Conjuntos de la Guerra Electrónica», Boletín de Información 208-V, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, 1988, p.11. En las postrimerías de la «Guerra Fría» se contemplaba la posibilidad de la existencia de armas nucleares basadas sobre sus efectos electromagnéticos. Este temor pasaría a un segundo plano tras la desaparición de la Unión Soviética.

[2] RODRÍGUEZ HIDALGO, Inés, «Estableciendo conexiones Sol-Tierra: una nueva perspectiva», Instituto de Astrofísica de Canarias, Departamento de Astrofísica de la Universidad de La Laguna, disponible en: http://www.am.ub.edu/~blai/charlas/texto_3nivel.pdf . Fecha de la consulta 03.04.2018.

[3] HOMEIER, Nicole y WEI, Lisa, Solar Storm Risk to the North American Electric Grid, Lloyd's, 2013.

[4] MOSKOWITZ, Clara, «Mega Solar Flare Disrupts Communications GPS», 2/17/2011 NBC News, disponible en: http://www.nbcnews.com/id/41651732/ns/technology_and_science-space/t/mega-solar-flare-disrupts-communications-gps/#.WsNu02YUl9A. Fecha de la consulta 03.04.2018.

Sin embargo, un EMP también puede ser generado de forma artificial, pudiendo causar daños de proporciones devastadoras. Antes de la primera prueba nuclear de la historia, el físico Enrico Fermi previó la posibilidad de la ionización atmosférica por rayos gamma durante su realización, por lo que se aislaron doblemente las líneas de comunicación con los aparatos de medida. Aun así, muchos datos se perdieron por la aparición de un «pico electromagnético» que paralizó los equipos más próximos[5].

Aunque el fenómeno aparecería de nuevo en las pruebas de diferentes países, no sería hasta 1958, durante la realización de un ensayo nuclear a gran altitud, cuando se comprobó que los efectos del EMP eran mucho más severos que en las explosiones de superficie[6]. Con esta premisa, se realizaron pruebas específicas focalizadas sobre los efectos electromagnéticos de las armas nucleares a gran altitud.

En 1962 el experimento *Starfish Prime*, dentro de la Operación *Fishbowl*, fue llevado a cabo mediante la explosión de un artefacto de 1,4 megatones a 400 kilómetros de altura sobre una región inhabitada del océano Pacífico. Los efectos del EMP se hicieron sentir en Hawai, alejado unos 1.500 kilómetros, dañando las líneas de conducción eléctricas y las comunicaciones por microondas[7].

Por su parte la URSS también realizó experiencias de este tipo, siendo el más significativo el «Proyecto K», también en el año 1962. En principio el plan era mucho más modesto que el norteamericano, ya que realizó varias explosiones entre 1,2 y 300 Kilotones con una altitud máxima de 300 kilómetros. Sin embargo, los efectos fueron auténticamente devastadores sobre las rudimentarias instalaciones eléctricas de toda la región de Kazakistán, produciendo fuertes daños en las líneas de energía eléctrica, transmisiones y generadores de electricidad. En este caso la dependencia del EMP de

[5] BAINBRIDGE, Kenneth T., «Trinity (Report LA-6300-H)», Los Alamos Scientific Laboratory, May 1976, p. 53.

[6] GLADECK, F.R., «Operation Hardtack I, United States Atmospheric Nuclear Weapons Tests, Nuclear Test Personnel Review», Prepared by tho Defense Nuclear Agency as Executive Agency for the Department of Defense, Defense Nuclear Agency, Washington, D.C., 1 December 1982, pp. 252, 259-271. En aquel entonces los EE. UU., experimentaron 35 armas nucleares en la operación Hardtack. Una parte de la operación (Test Yucca, Teak y Orange) consistió en la prueba de esta arma como defensa Anti Misil Balístico, detonándose tres bombas a gran altitud utilizando dos cohetes y un globo como vectores de lanzamiento. Las potencias de las armas fueron de 1,7 Kilotones y 3,8 Megatones las dos últimas.

[7] YOUSIF, ME, «Exploring the High-altitude Nuclear Detonation and Magnetic Storms», J Astrophys Aerospace Technol 2, 2014, p.1.

la intensidad y orientación del campo magnético terrestre intensificaron los efectos, debido a la localización geográfica, entre otros parámetros[8].

No solo las armas nucleares podrían producir un EMP, ya que determinados tipos de acumuladores de energía que puedan liberar esta en un breve espacio de tiempo y transformarla en energía electromagnética, podrían utilizarse para causar este fenómeno. No obstante, el EMP de estas armas tendría una escala muy pequeña en comparación con las armas anteriormente citadas[9]. Este sería el caso de las armas de microondas de gran potencia, que transmitirían su energía a través de una antena o emisor incorporado a un generador de alta frecuencia, especialmente dañinos contra los equipos electrónicos[10]. Esta tecnología se ha desarrollado hacia los sistemas de energía dirigida, que mediante la emisión de un haz de mayor frecuencia y potencia, puede causar daños físicos[11].

En países como EE. UU., el tema del EMP ha sido tenido en consideración en varias ocasiones, a pesar de que esta cuestión se había apaciguado desde el final de la Guerra Fría. Sin embargo, la preocupación surgiría de nuevo en 2004, al hacer un análisis de vulnerabilidades de EE. UU. y sus aliados y en 2008 al hacer una revisión de las vulnerabilidades de sus «infraestructuras nacionales críticas» en el seno del Comité de Fuerzas Armadas del Congreso estadounidense[12].

Ante esta situación, la Comisión Norteamericana para la Fiabilidad de la Energía (NERC) emitió un informe en el año 2013, que versaba sobre las posibles acciones a tomar ante una distorsión magnética terrestre, bien causada por el sol o como consecuencia de una explosión nuclear. Dichos informes serían complementados en 2015 y 2016, haciendo

---

[8] Conductive Concrete and Electromagnetic Shielding, «Russian Nuclear EMP Bomb: Data kept secret over 40 years», disponible en: http://www.kgroenha.net/Elektromagn/Conductive%20Concrete.htm. Fecha de la consulta 04.04.2018.

[9] KOPP, Carlo, «The Electromagnetic Bomb - A Weapon of Electrical Mass Destruction», disponible en: http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a332511.pdf. Fecha de la Consulta 05.04.2018. Aunque existen varias tecnologías, las más comunes son las basadas en explosivos o propelentes que transforman esta energía a través de Generadores de Compresión de Flujo o Generadores Magneto-Hidrodinámicos (HMD). Otro tipo se basa en Generadores de Microondas de Alta Potencia (HPM), del que el más significativo es el Oscilador de Cátodo Virtual o Vircator.

[10] LAGNEAU, Laurent, «Le projet franco-allemand de canon électromagnétique avance» 09/12/2017. Zone Militaire, disponible en: http://www.opex360.com/2017/12/09/le-projet-franco-allemand-de-canon-electromagnetique-avance/ Fecha de la consulta 16.04.2018.

[11] Convention on Certain Conventional Weapons, «Article 36 Directed Energy Weapons Discussion paper for the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)» Geneva, November 2017, disponible en: http://www.article36.org/wp-content/uploads/2017/11/DEW-Final-17Nov17.pdf Fecha de la consulta 10.04.2018.

[12] House of Representatives, Committee on Armed Services, «Threat posed by Electromagnetic Pulse (EMP) attack», Washington, D.C., Thursday, July 10, 2008.

un especial énfasis en la preservación de los transformadores de las redes de energía eléctrica[13].

A principios de 2017 el Congreso estadounidense aprobó el *Critical Infrastructure Protection Act* (CIPA), que buscaba la protección de las redes de distribución de todo tipo de abastecimientos, energía y telecomunicaciones, así como las de difusión de información pública, entre otras.

A finales de 2017 se puso de nuevo en marcha una comisión al respecto ante la posibilidad de que Corea del Norte pudiese emplear contra la población estadounidense un arma de estas características, toda vez que los norcoreanos se encuentran dotados de tecnología nuclear, misiles y conocimientos adicionales sobre EMP, posiblemente transferidos por Rusia en el año 2004[14].

El informe norteamericano era aún más alarmante, al tener en cuenta que esta arma podría encontrarse instalada a bordo de los satélites norcoreanos *Kwangmyongsong-3 Kwangmyongsong-4*, que se encuentran orbitando sobre EE. UU. y otros países.

A mayor distancia que los norteamericanos, la Unión Europea (UE) puso en marcha en 2006 el «Programa Europeo Para la Protección de las Infraestructuras Críticas» (EPCIP). En este sentido se emitieron una serie de recomendaciones para proteger, contra contingencias naturales o acciones terroristas, aquellas redes de infraestructuras necesarias para la vida y actividad económica de sus Estados miembros[15].

Sin embargo, las iniciativas europeas se derivaron fundamentalmente hacia el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas como consecuencia de los casos de ciberataques, emitiendo en 2016 una directiva al respecto. En ella no quedó reflejada la posibilidad de una tormenta solar o un EMP, ya que la directiva se centraba fundamentalmente en la protección de las tecnologías de información en tanto en cuanto

[13] North America Electric Reliability Corporation, «Proposed Reliability Standard TPL-007-1 (Transmission System Planned Performance for Geomagnetic Disturbance Events)», Atlanta, GA, 2016, p. 4.

[14] GRAHAM, William R. y PRY, Vicent, «North Korea Nuclear EMP Attack: An Existential Threat», Commission to assess the threat to United States from Electromagnetic Pulse (EMP) attack to US, Committee on Homeland Security, Sub-committee on Oversight and Management Efficiency hearing «Empty threat or serious danger: Assessing North Korea risks to the homeland», House of Representatives, October 12, 2017, p. 3. Ya en el año 2004, dos generales rusos habían advertido a la Comisión que se había transferido «accidentalmente» a Corea del Norte personal científico y el diseño de un arma nuclear basada en el EMP, en una época en la que también se encontraba en la República Norcoreana personal chino y paquistaní.

[15] EU Science Hub, «Critical infrastructure protection», disponible en: https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/critical-infrastructure-protection. Fecha de la consulta 12.04.2018.

afectan a las citadas infraestructuras[16]. Sea como fuere el origen del daño sobre las infraestructuras críticas, algunos países de la Unión entre los que cabe destacar a Alemania, tomaron medidas para asegurar la supervivencia de sus poblaciones en caso de un suceso de este tipo[17].

Ante la falta del impulso en el seno de la UE, a finales de 2016 se insistió sobre el peligro del EMP por parte del Centro de Investigación Conjunta de la Comisión Europea en el riesgo ante las tormentas solares. Dicho centro emitió el informe *Space Weather and Critical Infrastructures: Findings and Outlook*, en el que se reconoció la inexistencia de cometidos claramente definidos por parte de las autoridades europeas. Por ello, el centro propuso la realización de un ejercicio a gran escala en el que se simulase esta contingencia, en el mismo sentido en que se realizan simulacros ante emergencias nucleares, fenómenos sísmicos, incendios o inundaciones[18].

En el año 2017, a propuesta española, comenzó el debate en el Parlamento Europeo para que se investigase sobre esta posibilidad. La Asociación Española de Protección Civil para el Clima Espacial (AEPCCE) abrió el tema mediante una interlocución parlamentaria, basándose en incidentes que se han producido en centrales nucleoeléctricas. En esta misma línea, la AEPCCE ha mostrado igualmente su preocupación ante un EMP intencionado[19].

En España la citada asociación ha presentado una iniciativa ante la Comisión Mixta Congreso-Senado denominada «Ponencia especial de estudio para la elaboración de una estrategia nacional española para el clima espacial y el EMP» e igualmente ha presentado la iniciativa ante diversos parlamentos autonómicos[20].

---

[16] Official Journal of the European Union, «Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union, Annex II Types of entities for the purposes of point (4) of Article 4».

[17] Nuevatribuna.es, «Alemania destina 200 millones a 150 depósitos de alimentos para caso de gran emergencia», 20 de diciembre de 2013 (18:59 h.), disponible en: http://www.nuevatribuna.es/articulo/sociedad/alemania-destina-200-millones-euros-150-depositos-alimentos-caso-gran-emergencia/20131219113541099332.html Fecha de la Consulta 10.04.2018.

[18] KRAUSMANN, E., ANDERSSON, E., GIBBS, M., MURTAGH, W., «Space Weather and Critical Infrastructures: Findings and Outlook», European Commission's Joint Research Centre (JRC), Ispra (VA), 2016, p. 20.

[19] Asociación Española de Protección Civil para el Clima Espacial (AEPCCE), «Planes de emergencia EMP obligatorios para todas las instalaciones nucleares de Europa», disponible en: https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-europea-planes-de-emergencia-emp-obligatorios-para-todas-las-instalaciones-nucleares-de-europa. Fecha de la consulta 10.04.2018.

[20] Asociación Española de Protección Civil para el Clima Espacial (AEPCCE), «Por una estrategia nacional española para el clima espacial y el EMP», disponible en: https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-mixta-congreso-senado-de-seguridad-nacional-por-una-estrategia-nacional-espa%C3%B1ola-para-el-clima-espacial-y-el-emp. Fecha de la consulta 10.04.2018. Un resumen de la situación española en este sentido se puede encontrar en el artículo de ABC Ciencia «¿Está España preparada para defenderse de una gran tormenta solar?», disponible en:

Las características del EMP

Aunque la descripción y análisis en detalle del EMP podrían ser objeto de una publicación técnica, se considera necesaria la comprensión básica del fenómeno para llegar a una verdadera concienciación de sus posibles consecuencias. Más allá de la aprehensión de esta realidad, estaría además la voluntad de plantear las medidas preventivas y de gestión de consecuencias en caso necesario.

Los efectos de una explosión nuclear se dividen en mecánicos, térmicos, radiactivos y electromagnéticos. Dentro de estos últimos se encuentra el ya referido EMP. Este impulso es una onda electromagnética con un gran parecido a las ondas de radio, aunque se diferencia de estas últimas en que crea muchos mayores campos electromagnéticos, ya que la señal de radio de una emisora puede ser del orden de magnitud de los milivoltios, mientras que la del EMP puede alcanzar decenas de miles de voltios. Además la energía emitida por el EMP se concentra en el tiempo en fracciones de segundo, lo que impide que los dispositivos de protección ante el aumento de tensiones eléctricas, como fusibles o diferenciales, tengan la rapidez efectiva para evitar el daño de los equipos que deben proteger. Una característica adicional es que la emisión del EMP se produce en un amplio rango de amplitudes y frecuencias[21].

La unidad de medida de la intensidad de un EMP es el Voltio/metro, que indica la tensión eléctrica que tiene que soportar la antena que recibe la señal. Aunque este pulso no es directamente adverso para los seres vivos y determinados materiales, si lo es para las redes y equipos eléctricos y electrónicos. Los daños son especialmente lesivos cuando estos sistemas se encuentran en conexión con cables de una gran longitud, como pueden ser las redes de energía eléctrica o antenas. Las consecuencias suelen ser grandes averías permanentes sobre transformadores, condensadores y transistores, que deben ser reemplazados por elementos nuevos, así como otros daños temporales como la reinicialización de los equipos informáticos o la inestabilidad o pérdida de tensión en las líneas de suministro eléctrico[22].

Aunque se suele hablar del EMP en su conjunto, lo cierto es que su señal se emite en tres impulsos denominados temprano (E1), intermedio (E2) y tardío (E3).

---

http://www.abc.es/ciencia/abci-esta-espana-preparada-para-defenderse-gran-tormenta-solar-201701231713_noticia.html. Fecha de la consulta 10.04.2018.

[21] Office of Technological Assessment, «The effects of nuclear war», United States Congress, Washington D.C., 1997, p. 22.

[22] Office of Technological Assessment (OTA,) «The Effects of Nuclear War», United States Congress, Washington DC, 1997, p. 22.

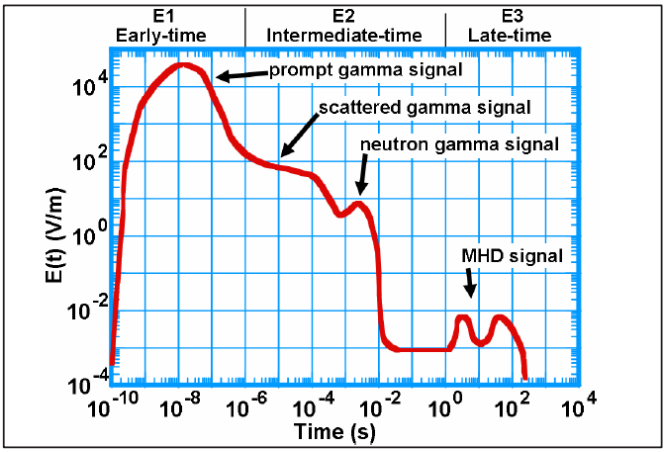


Figura 1: Forma de la onda de un EMP genérico
Fuente: Edward Savage James Gilbert William Radasky
The Early-Time (E1) High-Altitude Electromagnetic Pulse (HEMP) and Its Impact on the U.S. Power Grid
Metatech Corporation, Goleta, CA 2010 p. 2-2.

El impulso E1 es la señal de mayor intensidad y se emite antes del primer microsegundo. Dicha señal puede inducir grandes voltajes capaces de inutilizar principalmente los equipos de telecomunicaciones y los sistemas informáticos. Aunque es tan rápida que no da tiempo a actuar a los sistemas tradicionales de corte de corriente, si se puede proporcionar una adecuada protección con los equipos basados en «supresión de sobrevoltajes transitorios»[23].

La segunda fase, denominada E2, es muy parecida al fenómeno atmosférico del rayo y dura entre un microsegundo y un segundo. Teniendo en cuenta esta característica, se considera que la protección ante esta señal es relativamente fácil, ya que la tecnología de los pararrayos se encuentra ampliamente difundida. El perjuicio que se podría producir por causa del E2 es que estos «pararrayos» hubieran sido previamente dañados por el E1[24].

La fase más retardada o E3 puede llegar a durar varios minutos y sus efectos son similares a los que causan las tormentas solares. Por la posible dualidad de su origen, natural y artificial, merece la pena ser tratado con mayor detenimiento.

[23] Semiconductor Components Industries, LLC, «Transient Overvoltage Protection TND335/D», Phoenix, AZ, 2008, p. 14.
[24] FOSTER JR, John S., et al., «Report of the commission to assess the threat to the United States from electromagnetic pulse (EMP) attack» Critical national infrastructures, Electromagnetic Pulse (EMP) Commission, McLean, VA, 2008, pp. 34-35.

La característica fundamental de la señal del E3 es que esta hace fluctuar el campo magnético terrestre hasta que este finalmente se recupera[25]. La consecuencia es que se producen corrientes continuas inducidas geomagnéticamente (GIC), que son más importantes cuanto mayor sea la longitud del elemento inducido. Se comprende inmediatamente que las largas líneas de suministro de energía eléctrica alterna son especialmente sensibles, siendo su principal vulnerabilidad los transformadores de corriente. En caso de una explosión nuclear, si el sistema no se encuentra previamente protegido contra el E1 y el E2, su colapso está prácticamente asegurado[26].

No se tiene constancia de datos empíricos de los resultados de la protección contra las grandes redes de distribución eléctrica, aunque existen experiencias en los generadores eléctricos de tipo militar. A pesar que la industria nucleoeléctrica posee una relativa protección ante el E3, lo cierto es que en las ocasiones en las que esta se ha visto afectada, se han producido fallos en los sistemas exteriores al reactor. En cuanto a las fuentes de energía renovable, no existe una experiencia acumulada, debido a su relativamente novedosa implantación[27].

No obstante lo anterior, se han realizado estudios de modelización, con lo que se puede predecir el impacto de las GIC que causa el E3. A este respecto se puede actuar protegiendo la red de suministro mediante el empleo combinado de resistencias neutras a tierra, condensadores de bloqueo o condensadores en serie. Los sistemas de control pueden ser diseñados de modo que eviten la producción de señales armónicas al E3, con un encapsulamiento que los aísle ante la sobretensión (jaulas de Faraday) o bien mediante el cambio automatizado de las rutas de acceso[28].

La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas ante el EMP

El momento de desarrollo tecnológico en el que se encuentran actualmente las sociedades de nuestro entorno es muy sensible. En el transcurso de la evolución se ha progresado desde la no dependencia eléctrica a la extensión progresiva de la

[25] También es llamado Pulso Magnetohidrodinámico (MHD).
[26] FOSTER JR, John S., et al., «Report of the commission to assess the threat to the United States from electromagnetic pulse (EMP) attack», Op. Cit. p. 35.
[27] Idaho National Laboratory, «Strategies, Protections, and Mitigations for the Electric Grid from Electromagnetic Pulse Effects», U.S. Department of Energy, Office of Electricity Delivery and Energy Reliability, January 2016, p. 8.
[28] HORTON, Randy, «Magnetohydrodynamic Electromagnetic Pulse» Assessment of the Continental U.S. Electric Grid Voltage Stability Analysis Electric Power Research Institute (EPRI), Palo Alto, CA, 2017, p. 2-1.

electricidad, la electrónica de tecnología de válvulas de vacío y finalmente a la tecnología de semiconductores y su miniaturización.

Esto se ha producido junto con una reciente revolución de las redes de comunicaciones a través de internet, lo que ha creado un complejo entramado de interdependencias, donde se entrelazan multitud de sistemas de distribución, información y control de todo tipo.

Entre los muchos incidentes que han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de esta interdependencia de sistemas se podría citar, a modo de ejemplo, el apagón eléctrico que en el año 2006 afectó a varios países europeos. La avería se originó en Alemania, perturbando también a Francia, Bélgica, Italia y España, donde se produjo una caída de 2.500 megawatios, cortándose además la interconexión con Marruecos[29].

Haciendo una revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del año 2017, cualquier incidente de este tipo que se produjese por causas naturales, accidentales o intencionadas afectaría a la Seguridad Nacional en su conjunto, ya que se podrían ver comprometidos simultáneamente objetivos como la Defensa Nacional, la lucha contra el terrorismo, la seguridad energética, la no proliferación de ADM, la protección ante emergencias y catástrofes, la protección de las infraestructuras críticas y la seguridad de los espacios aéreos y ultraterrestres.

Aunque se han mencionado casi todos los objetivos de la ESN, no quiere decir que el resto no se pudiesen encontrar afectados. Sin embargo, y si hubiese que hacer una priorización sobre cuál sería el más vulnerable, este posiblemente sería el de la protección de las infraestructuras críticas.

[29] El País, «Un fallo en la red eléctrica alemana deja una hora sin luz a millones de personas en Europa». 4NOV2006, Disponible en: https://elpais.com/elpais/2006/11/04/actualidad/1162631823_850215.html. Fecha de la Consulta. 09.04.2018.

La interdependencia de las infraestructuras

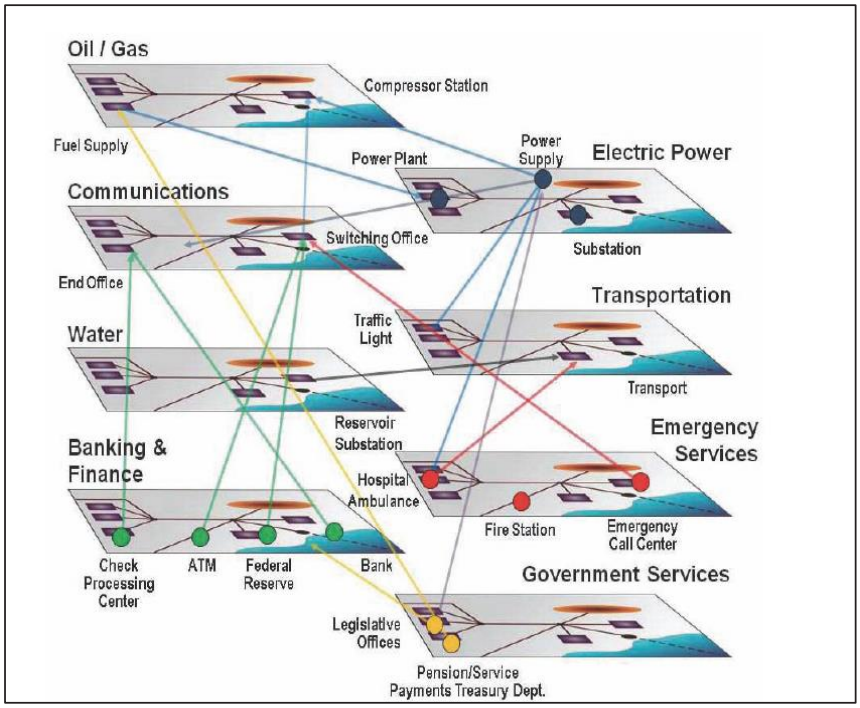


Figura 2. Interconexiones en los elementos de Control de las Infraestructuras Críticas
Fuente: Electromagnetic Pulse (EMP)
Commission Report of the Commission to Assess the Threat to the United States from Electromagnetic Pulse (EMP) Attack, p. 12.

A pesar de que existen diferentes redes para el normal desarrollo de las sociedades evolucionadas, se tiende a considerar estas de una manera aislada, sin tener en cuenta que son unas dependientes de las otras. De este modo, existiría un «sistema de sistemas» que ocasionaría una interdependencia vital entre estos. En concordancia con lo expuesto, la «Comisión Estadounidense para el Asesoramiento de la Amenaza de un Ataque de EMP a los EE. UU.» enumera los siguientes dominios, aunque no los separa, debido a su interdependencia: Energía eléctrica; telecomunicaciones; banca y finanzas; petróleo y gas natural; transporte; alimentación; agua; servicios de emergencia; espacio; gobierno.

Normalmente los elementos de producción y distribución en los procesos industriales son controlados automáticamente a través de los sistemas SCADA[30]. Este tipo de tecnología proporciona una gran capacidad de reacción en tiempo real, sin que se tenga que recurrir a la intervención humana para el control del proceso o el restablecimiento de una situación anómala. En el caso de ser necesaria una decisión, los elementos de juicio necesarios son proporcionados por el sistema, a través del cual se puede actuar. De este modo se pueden controlar grandes redes de distribución, como podrían ser la de energía eléctrica, suministro de aguas o gas natural, ampliamente extendidas en España.

Estas redes se encuentran diseñadas para que un fallo puntual no afecte a todo el sistema, por lo que cuando se planifican o modifican se tiene en cuenta la inclusión de elementos redundantes, reconducción de flujos o facilidad de reparación. Sin embargo, cuando se producen fallos múltiples, estas redes se encuentran menos preparadas para proporcionar una respuesta adecuada, sobre todo cuando estos se producen a la vez. Por este motivo los sistemas son protegidos por barreras, salvaguardas y defensas, en un entorno integral de resiliencia[31].

Si bien cualquier elemento del sistema sería vulnerable ante un EMP, los elementos de mando y control podrían ser sustituidos con una relativa facilidad, si se contase con equipos de repuesto en los nodos de la red. Por el contrario, la sustitución de los sensores remotos sería mucho más difícil, ya que se encuentran dispersos a través de todo el sistema, por lo que este quedaría carente de la información necesaria para su buen funcionamiento[32].

La vulnerabilidad de los ejércitos de las sociedades evolucionadas

Las Fuerzas Armadas no son ajenas a este problema, ya que a la dependencia de las redes anteriores hay que añadir que la industria civil se ha puesto a la cabeza en la producción de tecnología, lo que ha llevado a que para abaratar costes se recurra directamente a esta a través de elementos comerciales civiles denominados COTS

[30] Se corresponde con el acrónimo inglés Supervisory Control and Data Acquisition. A los sistemas SCADA hay que superponer los sistemas DCS (Digital Control System) y los PLC (Programmable Logic Controllers).
[31] DAHLBERG, Rasmus, «Resilience and complexity: Conjoining the discourses of two contested concepts, Culture Unbound», Journal of Current Cultural Research, 2015, vol. 7, n.º 3, pp. 541-557. Para profundizar en los orígenes de los fallos en los sistemas complejos véase: PERROW, Charles, «Normal accidents: Living with high risk technologies», Princeton University Press, 2011.
[32] FOSTER JR, John S., et al., «Report of the commission to assess the threat to the United States from electromagnetic pulse (EMP) attack», Op. Cit., pp. 6-7.

(*Commercial off the Shelf*). Muchos de estos no tienen tantas prestaciones como los elementos expresamente diseñados para la industria de defensa y además, en el caso que nos compete, son especialmente vulnerables[33].

En este sentido, los EE. UU. realizaron un verdadero análisis introspectivo, llegando a la conclusión de tener una protección desigual ante el EMP, ya que sus misiles intercontinentales y bombarderos estratégicos se encontraban altamente protegidos, mientras que no era esto así para sus sistemas de armas tácticos, lo que consideraban además que era perfectamente conocido por sus potenciales adversarios[34].

Esta posibilidad, que fue advertida en 2008, fue igualmente reiterada e incrementada en 2017 ante la posibilidad de que Corea del Norte pudiera hacer uso de armas nucleares basadas en el EMP. A las vulnerabilidades anteriormente citadas los informes norteamericanos hacían mención al profuso uso la electrónica digital y su extrema debilidad ante los fuertes incrementos de tensión eléctrica. De este modo se llegó a estimar que ningún dispositivo electrónico debería considerarse inmune ante un EMP a no ser que hubiese sido robustecido y sometido a pruebas de aceptación, ya que los dispositivos civiles reforzados ante el EMP no se consideraban fiables[35].

A las relativas vulnerabilidades de los sistemas de combate y comunicaciones puramente militares hay que añadir otras dos nuevas debilidades. La primera de ellas sería que mucho del equipamiento informático, electrónico o eléctrico que no pertenece a los sistemas referidos es de tecnología puramente comercial. La segunda de las vulnerabilidades se basa en la interdependencia, ya que en muchas operaciones las comunicaciones se basan en la tecnología satélite y de internet, que proporcionan determinados operadores de servicios civiles[36]. A esto hay que añadir que gran parte de la logística en operaciones es proporcionada por contratistas, que al verse perjudicados podrían afectar indirectamente el sostenimiento de estas.

---

[33] Para un mayor conocimiento de impacto de los elementos COTS en el ámbito militar se sugiere la lectura de: RIVERA PARDO, José Luis, «COTS: Ventajas e Inconvenientes de su presencia en los sistemas de armas», Revista Ejército de Tierra Español, Número 861, Logística de Alto Nivel, Madrid, 2012, pp. 30-35.

[34] WILSON, Clay, «High Altitude Electromagnetic Pulse (HEMP) and High Power Microwave (HPM) Devices: Threat Assessments», Congressional Research Service Report for Congress, Congressional Research Service, 2008, p. 14.

[35] GRAHAM, William R. y PRY, Vicent, «North Korea Nuclear EMP Attack: An Existential Threat», Op. Cit., pp. 7-8.

[36] MURRAY, Williamson, «Technology And The Future Of War», Hoover Institution, Tuesday, November 14, 2017, disponible en: https://www.hoover.org/research/america-and-future-war. Fecha de la consulta 16.04.2018.

Ante la situación expuesta se han creado entramados industriales dispuestos a mejorar las capacidades de los sistemas militares, e incluso, algunos de estos han llegado a simplificarse hasta su invulnerabilidad ante el EMP[37]. Por otra parte, el EMP se ha continuado investigando, como una parte de las armas de energía dirigida que se puedan emplear en un futuro[38].

No solamente se está realizando un esfuerzo en el ámbito tecnológico, sino que al encuadrarse el empleo de un arma de EMP dentro de las ADM, las doctrinas de los diferentes Estados y alianzas están evolucionando para adaptarse a dicho riesgo en las operaciones futuras, lo que será objeto de los siguientes epígrafes.

El EMP como arma estratégica

Si bien los efectos de un EMP pudieran ser en cierto modo encajados por las fuerzas militares de los estados de los que España es un socio y aliado, no lo sería así para las sociedades que los sustentan.

Entre las muchas lecciones que ha dado la historia sobre los conflictos hay dos que siempre deben ser tenidas en cuenta. La primera es que ningún conflicto es igual a cualquiera de los ya pasados y la segunda de ellas es que el factor sorpresa es una baza que jugará cualquiera de los contrincantes para obtener la ventaja. Si hacemos una extrapolación a un posible futuro conflicto en que se utilizase el EMP, se podría dar la confluencia de ambas circunstancias.

El apoyo a la legitimidad de las intervenciones militares es una constante de las sociedades democráticas, a las que hay que unir el principio fundamental de la voluntad de vencer. Ambos pueden ser doblegados mediante un golpe de impacto y por esta razón el empleo de armas basadas en el EMP se encuentra contemplado en determinadas corrientes de pensamiento, de las que derivan las correspondientes doctrinas militares.

Algunos analistas estiman que Rusia podría usar armas de EMP no nucleares en combinación con ciberataques y acciones convencionales, empleando el EMP nuclear como opción contra las infraestructuras críticas, destacando especialmente las redes de

[37] FREEDBERG, Sydney J. Jr., «The EMP-Proof Truck: AM General Doubles Down On Humvee», October 03, 2017 at 2:35 PM, disponible en https://breakingdefense.com/2017/10/the-emp-proof-truck-am-general-doubles-down-on-humvee/. Fecha de la consulta 16.04.2018.

[38] Las Fuerzas Armadas españolas no han sido ajenas a esta investigación, principalmente en el ámbito de la «Protección de la Fuerza». Entre los muchos documentos españoles al respecto, cabe destacar como estudio prospectivo la publicación del MADOC SUBDIVA 4-0-73 «Tendencias Específicas de las Armas. Ciclo 2011».

suministro eléctrico. Este sería el nuevo concepto de «guerra relámpago» en paragón con el de *Blitzkrieg* de la Alemania de la Segunda Guerra Mundial, que se podría trasladar a nuestros tiempos a un nuevo modelo de guerra de bajo contacto, que además se podría incluir en el concepto genérico de «guerra híbrida». Se podría considerar que ante la superioridad occidental en tecnología, la opción rusa sobre la guerra de «no-contacto» pasaría por la aceptación de armas nucleares de baja potencia en la periferia de su territorio[39].

En cierto modo la doctrina china es parecida a la rusa, ya que el concepto de «guerra de la información» de Shen Weiguang se basa en derrotar fuerzas enemigas superiores tecnológicamente evitando el contacto. Este concepto se emplearía tanto en tiempo de paz como de guerra, siendo posible en este último el empleo de armas basadas en el EMP. El objetivo sería la paralización de las fuerzas militares enemigas, al tiempo que sus comunicaciones, sistemas económicos, eléctricos e informáticos, minando la moral de la fuerza hostil y de su población[40].

Para Irán, que posee una cercanía de conveniencia con Rusia, pueden ser más que de interés sus postulados sobre el futuro de la guerra. A este respecto se ha barajado en varias ocasiones la posibilidad de que los iraníes puedan preparar lo que se ha denominado como «cibergedón». Hay que tener en cuenta que tras la firma en 2015 del «Joint Comprehensive Plan of Action» (JCPOA) en el que se limitaba en el tiempo el programa nuclear iraní, este podría mantenerse por debajo del umbral del acuerdo, pero con la posibilidad de poder ser reactivado. Igualmente Irán ha mantenido un programa de producción de misiles, que siempre ha querido desvincular del citado acuerdo[41].

Además de esto, existen informes relativos a que el tráfico mercante iraní se ha desviado de sus rutas en varias ocasiones, lo que preocupa especialmente a los estadounidenses,

[39] KIBB, Jacob, «Russian Sixth Generation Warfare and Recent Developments», Eurasia Daily Monitor. 2012, disponible en: https://jamestown.org/program/russian-sixth-generation-warfare-and-recent-developments/ Fecha de la consulta 17.04.2018. El autor cita en esta publicación el libro de Vladimir Slipchenko y Makhmut Gareev «Будущая война/ Guerra Futura» (Moscow: Polit.ru OGI. 2005) donde se recoge con mayor detalle el nuevo concepto de «Guerra Relámpago» basado en la combinación del efecto del EMP de armas de radio-frecuencia y nucleares, ciberataques y acciones convencionales.

[40] GERTZ, Bill. «iWar: War and Peace in the Information Age», Threshold Editions, New York, NY, 2017, pp. 137-140.

[41] TALEBLU, Beham Ben, «Iranian balistic missile test since the nuclear deal-2.0». Foundation for Defense of Democracies Washington, D.C., 2018, p.1.

por el posible lanzamiento de un misil desde un barco mercante que se encuentre próximo al territorio norteamericano[42].

Igualmente Corea del Norte podría ser un actor en posesión de este tipo de tecnología y emplearla en el ámbito estratégico, ya sea mediante el programa de misiles que se encuentra desarrollando, como los ya referidos satélites. Las posibilidades norcoreanas parecen ser muy avanzadas, toda vez que ha realizado pruebas nucleares basadas en tecnología de plutonio y ensayos con misiles balísticos de gran alcance. En relación al empleo de buques mercantes, cabe destacar el incidente del año 2013 en que un carguero norcoreano transitó a lo largo del golfo de México con dos lanzadores de misiles escondidos en su carga, aunque estos no llevaban armamento nuclear. El hecho no fue descubierto hasta que el buque no se encontró en el canal de Panamá[43].

También es posible que actores nucleares en el ámbito occidental puedan recoger esta posibilidad, aunque como última opción estratégica. La doctrina militar francesa contempla la disuasión ante un ataque contra sus «intereses vitales» a través de la amenaza o destrucción de los centros de poder militares, económicos y políticos del adversario. En este caso la definición de «intereses vitales» podría ser problemática, ya que podría dar lugar a un fatal error de cálculo por parte del agresor sobre los límites que desencadenarían una acción de represalia. En esta línea las autoridades militares francesas han dejado entrever que una acción nuclear basada en un EMP podría ser una opción[44].

El EMP en el nivel operacional: Anti-Acceso/denegación de área

Del epígrafe anterior se puede considerar que las armas de EMP no nucleares pueden emplearse en el nivel operacional dentro de los nuevos conceptos rusos de «guerra relámpago».

También es posible también que un arma nuclear basada en un EMP pueda ser empleada en este nivel contra una fuerza opositora. No obstante, los posibles efectos de

[42] SCOTT, Stewart, «Gauging the Threat of an Electromagnetic Pulse (EMP) Attack», Stratfor Security Weekly Sep. 9, 2010, disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/gauging-threat-electromagnetic-pulse-emp-attack. Fecha de la Consulta 18.04.2018.

[43] PRY, Peter, «Heading Toward An EMP Catastrophe» the Mackenzie Institute Disponible en: http://mackenzieinstitute.com/heading-toward-emp-catastrophe/ Fecha de la consulta 10.04.2018

[44] TERTRAIS, Bruno, «French Perspectives on Nuclear Weapons and Nuclear Disarmament, National Perspectives on Nuclear Disarmament», Barry M. Blechman y Alexander K. Bollfrass (Eds.), The Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2010, pp. 42-43.

este tipo de armamento deberían ser detalladamente estudiados para no causar efectos no deseados.

Esta posibilidad podría acontecer además dentro del concepto de «anti-acceso/denegación de área» conocido en inglés como *anti-access/area denial* (A2/AD). En una rápida síntesis, la denegación de acceso buscaría evitar que se desplegasen las fuerzas proyectadas para una operación, mientras que la denegación de área buscaría que las fuerzas que se encuentren dentro de una zona de operaciones no puedan llevar estas a cabo.

Para entender mejor la aplicación de este concepto, es necesario hacer un análisis de la doctrina militar iraní, por ser distinta de las occidentales o exsoviéticas. En el año 2004, el entonces viceministro de defensa iraní, Mohammad Shafii-Rudsari, preconizó la necesidad de una «estrategia diversa» para poder hacer frente a un gran poder militar clásico, como el estadounidense. Esta idea se plasmó doctrinalmente en la «defensa mosaico» que sería expuesta por el anterior jefe de la Guardia de la Revolución iraní, general Alí Jafari. Ante la invasión de su territorio nacional con capacidades tecnológicamente superiores, el mando y control se podría dividir en varias zonas independientes unas de otras donde se integrarían acciones de guerra irregular, defensa clásica, y ataques esporádicos[45].

Volviendo momentáneamente al campo de las relaciones internacionales existe actualmente una controversia sobre la continuidad del JCPOA, que liderada por EE. UU., está poniendo en tela de juicio que Irán haya cumplido su parte del acuerdo nuclear a lo que se añade la continuidad del programa iraní de misiles. Si el programa nuclear iraní se encontrase en el umbral de un programa nuclear militar, la incorporación de este armamento sería una posibilidad que no se puede descartar[46].

Aparte de todo esto, habría que tener muy en cuenta que varios Estados podrían encontrarse desarrollando tecnologías y doctrinas A2/AD, basadas en el empleo de armas nucleares de EMP. Entre estos podrían estar Rusia, China y Corea del Norte[47].

[45] Pakistan Defence, «Iran's Mosaic Doctrine - An Unrestricted Army», Discussion in 'Iranian Defence Forum' started by Homajon, Aug. 4, 2012, disponible en: https://defence.pk/pdf/threads/irans-mosaic-doctrine-an-unrestricted-army.200295/ Fecha de la consulta 19.04.2018.

[46] Mc INNIS, J. Matthew, «The Future of Iran's Security Policy», American Enterprise Institute, 2017, pp. 33-35.

[47] GOURÉ, Daniel, «The U.S. Is Building Its Own Anti-Access Air and Missile Defense System», April 16, 2018 disponible en: https://www.realcleardefense.com/articles/2018/04/16/the_us_is_building_its_own_anti-access_air_and_missile_defense_system_113326.html. Fecha de la consulta 19.04.2018.

Armamento táctico EMP

No parece viable, en la mayoría de los casos, que un mando componente (terrestre, naval o aéreo-espacial) tuviera la iniciativa para emplear un arma nuclear basada en el EMP, toda vez que sus efectos serían superiores a la extensión de sus zonas de operaciones, por lo que estos deberían estar bajo la planificación y decisión de un mando al menos de nivel operacional.

En el nivel táctico el empleo de armas de EMP puede ser contemplado dentro del uso de las armas de microondas de alta energía, conocidas como *High Power Microwave Weapons* (HPM).

El origen de este tipo de armas se remonta a la operación «Iraqui Freedom» en la que los EE. UU. se plantearon la forma de destruir la capacidad militar de objetivos que contenían ADM o que se encontraban profundamente enterrados, de tal forma que la utilización de explosivos convencionales podría, en cada caso, producir daños colaterales por contaminación química o no llegar a ser efectivo[48].

La investigación sobre estas armas se focalizó en un principio en el ámbito de la guerra electrónica, desarrollándose en EE. UU. misiles de crucero con una «carga de pago» basada en un emisor HPM. Dependiendo de la programación del arma, esta podría causar desde pequeñas anomalías hasta la destrucción física del equipamiento electrónico[49].

Igualmente se han encontrado nuevas aplicaciones en el campo de la defensa antimisil, mediante la concentración del haz de proyección. No obstante en este ámbito ya existe otro tipo de armas en servicio, como el sistema israelita *Iron Beam*, basado en tecnología láser y con capacidad para destruir blancos aéreos a bajas altitudes[50].

Los últimos desarrollos de este tipo de armas se han focalizado hacia la defensa contra sistemas aéreos tripulados de forma remota (RPAS), que se han venido manifestando como una amenaza creciente en zonas de operaciones. El objetivo de los nuevos

[48] WILSON, Clay, «High Altitude Electromagnetic Pulse (HEMP) and High Power Microwave (HPM) Devices: Threat Assessments». Op. Cit., p. 10.

[49] POCOCK, Chris, «High-Powered Microwave Weapons Note Quite Ready» JULY 10, 2016, AIN on line, disponible en: https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2016-07-10/high-powered-microwave-weapons-note-quite-ready. Fecha de la Consulta 19.04.2018.

[50] AHRONHEIM, Anna, «Preparing for the next round between Israel and Gaza», Jerusalem Post, March 4, 2017, disponible en: http://www.jpost.com/Israel-News/Preparing-for-the-next-round-483094. Fecha de la consulta: 19.04.2018.

diseños es poder batir múltiples objetivos, seleccionando igualmente cual es el nivel de daño que se quiere ejercer sobre estos[51].

Aunque no se poseen conocimientos fehacientes, existen informes de que China ha realizado avances mucho más importantes en el ámbito defensivo de las HPW, desarrollando este tipo de armas para la utilización como sistemas antimisil, antisatélite o de supresión de defensas antiaéreas. Una vez incorporadas estas armas a las fuerzas armadas chinas, podrían formar parte de su sistema de A2/AD[52].

El empleo del EMP por parte de organizaciones terroristas o criminales

Si bien es factible la confección de pequeñas armas de EMP, no parece que su uso sea rentable por parte de un grupo terrorista, no estimándose que sus efectos pudieran ir mucho más allá de una acción puntual.

Existe la posibilidad de producir un EMP nuclear de gran altura por parte de este tipo de actores, si le fuese proporcionada un arma de estas características y que esta pudiese ser detonada a la altitud requerida, ya fuese mediante una plataforma aérea o un globo. Si bien la primera de las opciones no parece la más viable, debido al control del tráfico aéreo, la segunda parece tener más visos de probabilidad, toda vez que fue una de las opciones que se emplearon durante la ya referida operación *Hardtack*, en el experimento *Yucca*. También podría contemplarse la también citada posibilidad del lanzamiento de un misil desde un buque mercante que se aproximase a la costa[53].

En esta línea son sobradamente conocidos los daños devastadores que tendría una explosión nuclear aérea elevada sobre las infraestructuras críticas de un país, especialmente sobre las redes de telecomunicaciones y aún más sobre las redes de suministro de energía eléctrica. Este hecho puede ser atractivo para grupos terroristas o criminales, o a otros actores estatales que les empleen a modo de «proxies».

---

[51] ACKERMAN, «Evan Raytheon Sets Phasers to Drone Destruction with Directed Energy Weapon Test», IEEE Spectrum, disponible en: https://spectrum.ieee.org/tech-talk/aerospace/military/raytheon-sets-phasers-to-drone-destruction-with-directed-energy-weapon-test Fecha de la consulta 19.04.2018.

[52] KANIA, Elsa B., «The PLA's Potential Breakthrough in High-Power Microwave Weapons», The Diplomat, March 11, 2017, disponible en: https://thediplomat.com/2017/03/the-plas-potential-breakthrough-in-high-power-microwave-weapons/ Fecha de la consulta: 19.04.2018.

[53] WALES, Brandon, «Oversight of Federal Efforts to Address Electromagnetic Risks», US Department of Homeland Security Written testimony of NPPD Office of Cyber and Infrastructure Analysis Director Brandon Wales for a House Committee on Homeland Security, Subcommittee on Oversight and Management Efficiency, May 17, 2016, disponible en: https://www.dhs.gov/news/2016/05/17/written-testimony-nppd-house-homeland-security-subcommittee-oversight-and-management. Fecha de la consulta 19.04.2018

Hay que tener en cuenta que en el pasado se han producido numerosos casos de ataques a las redes de electricidad por parte de este tipo de grupos. Entre los ejemplos más significativos se podría citar el apagón del 25 de enero de 2015, en que separatistas de Beluchistán consiguieron la interrupción del suministro eléctrico del 80% del territorio de paquistaní[54].

Esta capacidad de actuación ha sido contemplada principalmente en los EE. UU., donde a la posibilidad de un ataque por parte de un actor estatal se ha unido la de un atentado. A este respecto se trató la opción terrorista durante la última comparecencia de la Comisión sobre el EMP ante el Congreso en año 2017[55].

Conclusiones

A lo largo del presente documento se han podido constatar las vulnerabilidades de las sociedades evolucionadas ante determinados acontecimientos. Los niveles de daño en correspondencia con las probabilidades de acaecimiento darían como resultado el riesgo a que estas sociedades se enfrentan y si es pertinente, tomar las medidas apropiadas para su mitigación.

En el caso de la posibilidad de la ocurrencia de un fenómeno ocasionado por un EMP, ya sea por causas naturales o artificiales, se ha podido constatar el daño de magnitudes desproporcionadas que podría infringir en un entorno de alto desarrollo tecnológico e interdependencia.

Dentro del aspecto concreto de las infraestructuras críticas, el resultado de un EMP podría acarrear la parálisis de una sociedad, debido al diferente grado de deterioro producido sobre los sistemas que la sustentan. Focalizando aún más dónde se causaría el mayor daño, se considera que el más preocupante es el derivado de la paralización de la red de suministro de energía eléctrica.

Aunque no se ha hablado de la probabilidad de acaecimiento, lo cierto es que los fenómenos naturales causados por las tormentas solares han sido una constante a lo largo de los tiempos. Aunque no sea un hecho muy común, lo cierto es que el factor temporal va incrementando las posibilidades de que el fenómeno se produzca, teniendo

54 SHAHRAM, Haq, SAAD Hasan, ZAFAR, Bhutta, SHEHZAD, Baloch, «Power breakdown: Nationwide blackout», January 25, 2015, The Express Tribune, disponible en: https://tribune.com.pk/story/827222/power-breakdown-nationwide-blackout/ Fecha de la consulta: 19.04.2018.

55 GRAHAM, William R. y PRY, Vicent, «North Korea Nuclear EMP Attack: An Existential Threat», Op. Cit., p. 3.

en cuenta que a través del mismo intervalo de tiempo las sociedades se tecnifican aún más, haciéndose más vulnerables. A este respecto existen varios estudios, pronosticando un 12 por ciento de probabilidad de suceso del fenómeno en la próxima década[56].

A las probabilidades por causas naturales hay que añadir la posibilidad de que se produzca un EMP artificial debido a una detonación nuclear. Aunque el cálculo probabilístico se sale de este ámbito, lo cierto es que las tendencias actuales se dirigen a un mundo que tiende al orden multipolar, en el que existen potencias emergentes claramente revisionistas. Estas nuevas potencias, en oposición al decadente orden uni-multipolar, son aspirantes a la hegemonía global o regional en sus respectivos ámbitos.

En este entorno competitivo el ámbito de las relaciones internacionales tiende hacia posturas muy cercanas al realismo ofensivo, ya que los actores estatales buscan el dominio sobre los demás dentro del sistema en el que estos se encuentren. Esta búsqueda de poder estaría encaminada al establecimiento de un nuevo *estatus quo* en el que habría nuevas potencias hegemónicas dominantes. Para los autores de esta corriente de pensamiento, la hegemonía sólo se podría alcanzar a través de la adquisición de la capacidad nuclear[57].

En este entorno, parece también que sea lógico que el resto de potencias revisen sus capacidades nucleares, ya sea para mantenerse en una posición de liderazgo o para buscar la seguridad basada en la disuasión. No obstante, toda acción de un actor hacia la búsqueda del poder tiene una serie de barreras infranqueables por parte de otro. El no saber cuáles son las verdaderas «líneas rojas» a cruzar y la tendencia a la supresión de los canales múltiples de comunicación en un entorno competitivo, pueden traer como consecuencia los errores de percepción y el desencadenamiento del conflicto.

A la vista de todo lo anterior, parece lógico reconocer que el posible daño producido y las posibilidades de que este ocurra son lo suficientemente importantes para tomar medidas para evitar o paliar este tipo de sucesos.

En el plano de las Relaciones Internacionales se haría necesario considerar este tipo de ataques nucleares como desproporcionados, buscando la autorestricción de los posibles

[56] PRIGG, Mark, «NASA reveals new prediction system for giant 'doomsday' solar storms that could cost America $41 billion a day», 26 January 2017, DailyMail, disponible en: http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-4161180/NASA-prediction-doomsday-solar-storms.html#ixzz5DCTKl9wV Fecha de la consulta 20.04.2018.

[57] MEARSHEIMER, John J., «The tragedy of great power politics», WW Norton & Company, 2001, pp. 53-55.

agentes proliferantes en lo que se podría denominar como *self-binding* dentro de las teorías social-constructivistas. No obstante, esta iniciativa debería estar acompañada de incentivos y sanciones, en la misma línea que la Comunidad Internacional demuestra hacia las armas químicas. Esta serie de actuaciones se encontraría en consonancia con la ESN española del año 2017, principalmente dentro del objetivo de la «No-proliferación de ADM». A pesar de ello se debe estar preparado ante una posible contingencia de este tipo en todos los ámbitos de la ESN, ya que las perspectivas no parecen muy halagüeñas.

Se considera que la protección de las infraestructuras críticas debe ser una prioridad y se debe estudiar cuáles son las interdependencias actuales entre todas ellas, para de este modo buscar nuevos sistemas que las hagan tener el adecuado grado de independencia que garantice su resiliencia ante un incidente.

Todas las infraestructuras deben asegurar su supervivencia mediante el empleo de sistemas alternativos y redundantes, a la par que se les debe dotar a estos de la robustez conveniente para soportar un incidente de estas características. Como no se podrán proteger todos y cada uno de los elementos de los sistemas, se deberán robustecer especialmente aquellos que sean más valiosos. Del mismo modo deben preverse los esfuerzos necesarios para la recuperación de los sistemas de forma priorizada, incluyendo los simulacros, del mismo modo que se realizan para otras posibles contingencias como accidentes nucleares, incendios o inundaciones.

Especial mención merecen las infraestructuras de suministro eléctrico, ya que es muy posible que no sean capaces de soportar con la integridad suficiente los efectos de un fenómeno EMP. Por ello se deben establecer los sistemas autónomos de energía para las instalaciones más necesarias, así como el abastecimiento necesario para su utilización continuada. A esto hay que añadir la posibilidad de que diferentes áreas geográficas puedan operar de manera autónoma, sin que las interconexiones de la red colapsen su conjunto.

Igualmente deberá preverse un sistema alternativo para los medios de transporte colectivos basados en la energía eléctrica, hasta que se pueda restablecer su operatividad.

En una situación de este tipo, el abastecimiento de productos alimenticios y agua no se encuentra garantizado. Por ello y al igual que otros países de nuestro entorno se debería

establecer un sistema de almacenamiento y rápida distribución de productos no perecederos y agua para la población.

En el ámbito militar, parece que el empleo de armas basadas en el EMP, ya sean de origen nuclear como de radiofrecuencia es una posibilidad muy a tener en cuenta. Los nuevos conceptos de «guerra relámpago» y de «no-contacto» deben ser incorporados a las doctrinas militares, asimilados y practicados, del mismo modo que ya se hace cuando se realiza instrucción y adiestramiento en ambientes degradados.

Igualmente habría que revisar las características y la robustez de los sistemas de armas y equipos ante un entorno operativo de este tipo, buscando un equilibrio entre los requerimientos de la industria militar y lo que puede proporcionar la tecnología COTS. Del mismo modo, se debería contar con el suficiente grado de protección para los contratistas que proporcionen servicios a las Fuerzas Armadas durante operaciones. De este modo se garantizaría la continuidad de determinadas redes de comunicaciones así como de los operadores logísticos internacionales.

Aunque este conjunto de recomendaciones es de carácter genérico, lo cierto es que estas deberían estar plasmadas con detalle en la legislación europea y española, así como en sus procedimientos de actuación. Es posible que en un futuro próximo den fruto las iniciativas puestas en marcha en los diferentes ámbitos.

José Ignacio Castro Torres
Coronel de Infantería (DEM)
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

17/2018 09 de mayo de 2018

Pablo Sánchez y Blanca Palacián

La importancia geoestratégica de Yibuti

La importancia geoestratégica de Yibuti

Resumen

Mucha es la distancia que separa a Francia, Estados Unidos, China, Japón e Italia pero, en Yibuti, esa distancia se reduce a escasos kilómetros: sendos países poseen una base militar allí. Desde que los franceses establecieran la primera base militar extranjera en 1977 hasta el establecimiento oficial de la base china en 2017, todos ellos han sabido detectar la importancia geoestratégica de este pequeño país del Cuerno de África. Un *hub* de importancia creciente que no pasa desapercibido para nadie en la arena internacional. A expensas de la posibilidad de que en el corto y medio plazo se instale algún otro país allí, el presente documento de análisis explora la actual situación de Yibuti, haciendo hincapié en su encaje regional e internacional, para intentar desentrañar cuáles son los intereses —y quiénes los interesados— de este *faro del mar Rojo.*

Palabras clave

Yibuti, bases militares, Cuerno de África, Bab el Mandeb, China, Estados Unidos.

The geostrategic importance of Djibouti

Abstract

There's a lot of distance standing amid France, United States, China, Japan and Italy. Nonetheless, in Djibouti, this distance is reduced into scarce kilometres: all the before

mentioned countries preserves a military base within the African state. Since France first founded its own settlement in the country back in 1977 up until to China's recent establishment of its military base in 2017, each one of them has been able to identify the geostrategic importance of this small country in the Horn of Africa. A hub of increasing importance which hasn't been unnoticed in the international arena. Thus, with the possible establishment of yet another military base in a short-to middle-term scenario, the following document analyses the present situation in Djibouti and highlights its roll regional and international realm in order to determine potential interests – as well as those attracted to them – in this lighthouse of the Red Sea.

Keywords
Djibouti, military bases, Horn of Africa, Bab el Madeb, China, United States

Introducción

La situación privilegiada de la República de Yibuti convierte al país en el objeto de deseo de importantes potencias del panorama internacional. Pero para analizar el porqué de esta realidad es imprescindible conocer cómo son las dinámicas del interior del país. En la primera parte del documento analizaremos su historia reciente poniendo el acento en las temporalidades relevantes que marcan la actual realidad de Yibuti. De igual manera, repasaremos, desde el punto de vista sociocultural, político y económico, cuáles son las tendencias clave que nos permiten aproximarnos de manera más integral a la realidad del país.

De Somalia francesa a República de Yibuti

Pese a que no pretendemos profundizar en la historia de la República de Yibuti, sí es cierto que conviene mencionar algunos de los eventos más importantes de la misma con el fin de comprender el porqué de la importancia de Yibuti en el panorama geoestratégico mundial. Aunque ya por el 2300 a. C. el Cuerno de África en general era conocido por sus importantes yacimientos de sal y por la notable actividad económica de la región, no será hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX cuando Yibuti en particular comience a integrarse en los circuitos económicos mundiales. Los franceses, conocedores de la importancia que adquiriría la región con la apertura del canal de Suez (1859-1869), comienzan a asentarse al norte del golfo de Tadjourah, en el territorio de Obock. Tras un largo periodo de «buena vecindad» con ingleses y el territorio independiente de Etiopía, la historia de Yibuti no sufre especiales «turbulencias» pese la existencia de las dos conflagraciones mundiales en los periodos de 1914-1918 y 1939-1945.

Habremos de esperar hasta 1967 para encontrar un evento especialmente relevante en la historia del pequeño país. En el citado año, el Gobierno francés —movido por los violentos acontecimientos de 1966 con la visita del presidente De Gaulle— decide convocar un referéndum cuyo resultado promovió una serie de reformas que modificaron las relaciones de Yibuti con su metrópoli. Desde el cambio oficial de su nombre —que pasaría a llamarse «territorio francés de los Afars y de los Issas», que mantendrá hasta su independencia— hasta la reorganización de las estructuras del pseudo-Estado yibutí, este periodo marca el comienzo de la construcción de la

identidad nacional del país y siembra la imparable semilla que desembocará en la independencia de Francia en 1977. Uno de los nombres propios de esta década será Hassan Gouled Aptidon, político que ocupará el cargo de presidente de la República de Yibuti desde su independencia hasta 1999. La política de Aptidon se caracterizó, tanto en el periodo tardo-colonial como ya en el ejercicio de su presidencia, por una independencia «protegida por Francia»[1], lo que facilitó, entre otras cosas, un mayor y mejor encaje en la sociedad internacional del momento y el establecimiento francés de la base militar de Camp Lemmonier —que alberga tropas de diferentes países—. Tras la deriva autoritaria del gobierno de Aptidon —que llegó incluso a establecer un sistema de partido único— las primeras elecciones multipartidistas del país en 1999, marcadas por la ausencia de oposición real al *establishment*, dan la victoria a su sobrino y actual presidente Ismaïl Omar Guelleh. Los avatares —y el resultado de los mismos— por los que ha pasado la República de Yibuti estos 19 años de presidencia de Guelleh serán el objeto del siguiente punto del documento.

Panorama sociopolítico y económico del país

Para encarar el presente apartado nos centraremos en tres de las dimensiones que caracterizan esencialmente a un país: la dimensión social, la política y la económica. Pese a que sendas facetas están estrechamente relacionadas, es importante analizarlas separadamente. En lo referido a lo social, nos centraremos, de entre los indicadores propuestos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España en su «ficha país», en analizar la tasa de analfabetismo, el Índice de Desarrollo Humano y la tasa de fertilidad. En la citada ficha, se establece la tasa de analfabetismo en un 32,1%[2] que, pese a no desagregarla ni por edad ni por género, se trata de un indicador bastante alarmante. Aun así, si comparamos el dato con el ofrecido por un informe conjunto de la UNESCO y el Gobierno de Yibuti que afirmaba que en el 2009 había un 73% de población mayor de 15 años analfabeta[3], el país ha realizado grandes esfuerzos para solventar dicho problema.

[1] Perfil de Hassan Gouled Aptidon en www.universalis.fr, disponible en https://www.universalis.fr/encyclopedie/hassan-gouled-aptidon/
[2] Ficha país de la República de Yibuti (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/YIBUTI_FICHA%20PAIS.pdf
[3] «État des lieux de l'alphabetisation en République de Djibouti», Ministère de la Promotion de la femme du bien être familial et des Affaires Sociales, 2009, p. 7. Disponible en http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/Literacy/LIFE/Mid-termPackage/2_africa_regional_and_country_reports_fr/Rapport%20DJIBOUTI.pdf

Con respecto al IDH (Índice de Desarrollo Humano), Yibuti presentaba para el año 2015 un valor de 0,473, situándose en el puesto 172 de los 188 países analizados[4]. Este dato —construido a través de indicadores de salud, formación y de carácter económico— no plantea un escenario optimista para Yibuti, reafirmándonos en las graves carencias a nivel socioeconómico que sufre una gran parte de la población del país.

Con respecto a la tasa de fertilidad, Yibuti ha pasado de los 4,48 hijos por mujer en el año 2000 a los 2,8 del año 2016, producto de dinámicas tales como el aumento del uso de anticonceptivos o la mejora de las condiciones higiénicas y sanitarias que incrementan la esperanza de vida infantil[5]. Por ello, el cruce entre los datos referidos a la extensión de la alfabetización y las tasas de fertilidad notablemente altas, ofrece cierto optimismo con respecto al medio y largo plazo para el país, ya que, suponiendo que estos datos se sostengan en el tiempo, Yibuti dispondrá de un capital humano mejor formado y más numeroso de lo que ha sido hasta ahora, pudiendo virar su economía hacia un modelo de desarrollo más endémico y menos dependiente, como lo es ahora, de las «cuotas» de las potencias extranjeras.

En lo que refiere a lo político, al uso, podríamos definir a Yibuti como un sistema democrático de partido único (si es que esto no plantea un oxímoron). Desde que en 1999 Ismaïl Omar Guelleh ganara las elecciones presidenciales con el 74% de los votos, la tónica del país ha sido la falta de oposición real al partido del presidente y de su tío Aptidon, Concentración Popular por el Progreso. En las últimas elecciones que ha habido en el país, las legislativas del 23 de febrero del presente año, la UMP —Unión por la Mayoría Presidencial, coalición de partidos «oficialistas»— revalidó su mayoría en la cámara. Las reformas de la Constitución han asegurado que Guelleh pueda seguir siendo reelegido como presidente pese a que originalmente la carta magna limitara el número de mandatos. Por ello, podemos aducir que, políticamente, el país genera una estabilidad que es de buen recibo para los inversores extranjeros, más aún si cabe si lo comparamos con otros países del entorno como Somalia o Eritrea.

Para realizar el análisis económico de Yibuti, nos surtiremos de la amplia información que nos ofrece el informe del FMI de 2016 sobre la economía yibutí y las perspectivas

[4] Informe de desarrollo humano 2016, PNUD. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf

[5] Datos del Banco Mundial. Disponible en https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=DJ

de la misma[6]. Dicho informe hace hincapié en que el crecimiento del PIB yibutí es notablemente alto y sostenido (crecimiento que no baja del 6% en su proyección de 2019) y la inversión extranjera, que de igual manera no para de crecer, hacen de Yibuti un país económicamente interesante. Pese a ello, se pone el acento en que la tasa de paro (que alcanza el 48%) y la pobreza extrema (sufrida aproximadamente por el 22% de la población) conforman los dos mayores retos para el bienestar económico del país.

En otro orden de cosas, la inversión por parte del Estado ha aumentado su deuda al embarcarse en grandes proyectos de infraestructura que, pese a que dinamizan la economía, pueden significar un lastre en el futuro. Para el FMI, es necesaria una reforma fiscal que intente paliar esta problemática, aunque dependiendo del carácter de la misma podría significar una reducción de la inversión extranjera.

Otro de los peligros de los que alerta el FMI hace referencia a la excesiva dependencia de Yibuti de las exportaciones e importaciones etíopes y que, un receso en la actividad comercial de su vecino, podría ser catastrófico para Yibuti.

Con todo, el país enfrenta en los próximos años distintas tensiones económicas que podrán marcar sobremanera su futuro. Aun así, Yibuti encara un escenario más optimista que pesimista si no aconteciera una paralización mayor del comercio mundial; elemento que puede ganar enteros si se recrudeciera la proto-guerra comercial entre Estados Unidos y China y aquella conformara a Yibuti como el teatro de operaciones de una *proxy war* comercial.

Yibuti y su entorno: importancia de sus vecinos

En el presente apartado trataremos de aproximarnos a cuál es la realidad regional en la que se encaja Yibuti. Para ello, hablaremos en primer lugar de sus «vecinos inmediatos», entre los que agrupamos a Eritrea, Etiopía y Somalia; y de sus «vecinos regionales», destacando a Sudán del Sur, Arabia Saudí, Yemen y los Emiratos Árabes Unidos, que, por razones de diferente índole, determinan la realidad del país.

Con respecto a esos «vecinos inmediatos», hablaremos en primer lugar de Eritrea. Este pequeño país —aun así, cinco veces más grande que Yibuti— ha marcado sobremanera la economía yibutí. Su independencia de Etiopía en 1993 dejó a este último sin fachada litoral y, debido a la lógica rivalidad entre él y su antiguo territorio,

[6] Rapport du FMI nº 16/248 sur Djibouti (julio 2016). Disponible en https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2016/cr16248f.pdf

hizo de Yibuti y sus puertos la puerta de entrada y salida de sus importaciones y exportaciones. Eritrea es un país notablemente inestable y con relaciones bastante tensas con los países del entorno —incluido Yibuti—[7] lo que constituye un arma de doble filo para el país: su inestabilidad atrae en mayor medida las inversiones extranjeras a Yibuti pero constituye un factor de inestabilidad que podría en el futuro contagiarse al país.

Con respecto a Etiopía la situación es bien distinta. Como apuntábamos antes, la mayor parte del tráfico comercial de Etiopía pasa por los puertos de Yibuti. El año pasado se inauguró la línea férrea eléctrica de alta velocidad que conectaba la capital etíope, Adís-Abeba, con el puerto de Yibuti, proyecto financiado en su mayoría por capital chino[8]. Con ello, se han estrechado las relaciones entre ambos países generando un ambiente de interdependencia que, con los visos de crecimiento que presenta la economía etíope, puede constituirse en un gran espectro de oportunidades para Yibuti.

En su relación con Somalia, el país presenta principalmente dos ambivalencias. Por un lado, Yibuti hace frontera por el este con Somalilandia, región independizada de facto de Somalia y cuyo régimen interno ha traído cierta estabilidad al territorio. Por ello, Yibuti puede «estar tranquilo» con los problemas que podría generar un vecino inestable como sí lo es Somalia, más aún si cabe si tenemos en cuenta al grupo terrorista Al-Shabbab, muy poderoso en Somalia y que ya ha atentado en Yibuti, hiriendo en dicho atentado a tres militares españoles en mayo de 2014[9].

Con respecto a lo que hemos denominado «vecinos regionales» trataremos en primer lugar a Sudán del Sur. Al igual que Eritrea y, aunque no comparte frontera con Yibuti, la inestabilidad del país sur-sudanés puede significar un problema de contagio para el país. Pero realmente Sudán del Sur puede presentar en cambio grandes oportunidades para Yibuti. La potente presencia china en ambos países[10] puede convertir a Sudán del

[7] Bolaños Martínez, Jorge, «Eritrea: factor de inestabilidad en el Cuerno de África», Documento informativo del IEEE, 26 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI44-2011EritreaInestabilidadCuernoAfrica_JBM.pdf

[8] Jacobs, Andrew, «Joyous Africans Take to the Rails, With China's Help», *The New York Times*, 07.II.2017. Disponible en https://www.nytimes.com/2017/02/07/world/africa/africa-china-train.html?_r=0

[9] González, Miguel, «Tres militares españoles, heridos en un atentado suicida en Yibuti», *El País*, 25.V.2014. Disponible en https://politica.elpais.com/politica/2014/05/25/actualidad/1401014516_472685.html

[10] Según Xuejun, Wang, el papel de China en Sudán del Sur ha demostrado su intención de consolidarse como «gran potencia garante de la estabilidad» (Xuejun, Wang, *La politique chinoise en Afrique au miroir*

Sur en una Etiopía para Yibuti: pese a que la guerra ha lastrado enormemente la producción de petróleo sur-sudanés[11], la recuperación que puede seguir al final de la misma puede ser aprovechada por los chinos para dar una salida a ese crudo a través de los puertos de Yibuti[12].

Con respecto a Arabia Saudí, los nexos con dicho país aumentan exponencialmente. Teniendo en cuenta el contexto de guerra de Yemen, los saudíes tienen grandes intereses en la otra orilla de Bab el Mandeb. Entre ambos países se han firmado sendos acuerdos tanto de carácter económico[13], cultural (incluyendo la construcción de mezquitas, estrategia seguida por los saudíes en varios países de África como forma de consolidarse como defensor y difusor mundial del sunnismo)[14] como de carácter militar[15]. Los intereses saudíes en Yibuti son máximos y, desde el punto de vista religioso, la mediana laxitud del país del Cuerno de África podría verse perturbada por una expansión socio-cultural del wahabismo potenciada por Arabia Saudí.

En lo que refiere a Yemen, país hundido por una guerra que se alarga ya más de tres años, comparte el privilegio con Yibuti de ser el otro «guardián» del estrecho de Bab el Mandeb. Ante la situación del país yemení, Yibuti se enfrenta al posible dilema de elegir entre la ayuda saudí colaboradora del régimen de Hadi y la ayuda china más próxima a los rebeldes hutíes.

En último lugar, y aunque de manera más tangencial, trataremos las relaciones entre Yibuti y los Emiratos Árabes Unidos. Pese a que sus relaciones fueron importantes en el pasado —DP World, empresa emiratí, tuvo la concesión del puerto de Doraleh desde

---

de l'Union Européenne, Outre-Terre 2011/4 (nº 30), pp. 315-317. Disponible en https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2011-4-page-315.htm. Véase también «El experimento chino de política exterior en Sudán del Sur», artículo de *Estudios de Política Exterior* traducido de un original de *Crisis Group.* Disponible en https://www.politicaexterior.com/actualidad/el-experimento-chino-de-politica-exterior-en-sudan-del-sur/

[11] «La producción de crudo de Sudán del Sur se hunde por la guerra y los precios», *El periódico de la energía*, 03.IV.2017. Disponible en https://elperiodicodelaenergia.com/la-produccion-de-crudo-en-sudan-del-sur-se-hunde-por-la-guerra-y-los-precios/

[12] Montoya Cerio, Fernando, «Djibouti. Asentamiento estratégico internacional», Documento de Opinión del IEEE, 22 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO137-2015_Dijibouti_AsentamientoEstrategico_MontoyaCerio.pdf

[13] Arab news, «Saudi, Djibouti sign economic cooperation agreement», 23 de diciembre de 2017. Disponible en http://www.arabnews.com/node/1212961/saudi-arabia

[14] Braude, Joseph, «Why China and Saudi Arabia are building bases in Djibouti?», *The Huffington Post*, 6 de diciembre de 2017. Disponible en https://www.huffingtonpost.com/joseph-braude/why-china-and-saudi-arabi_b_12194702.html

[15] Shay, Shaul, «The strategic relations between Saudi Arabia and Djibouti», *Israel Defense,* 9.V.2017. Disponible en http://www.israeldefense.co.il/en/node/29542

2006 hasta febrero de este año cuando fue expropiada por el gobierno de Yibuti—[16] varios «rifirrafes» diplomáticos han deteriorado sus relaciones bilaterales y han empujado a los Emiratos Árabes Unidos a potenciar sus inversiones e incluso la construcción de una base militar en Eritrea o Somalilandia[17].

Yibuti y el mundo: claves para comprender su importancia geoestratégica

Para comprender la importancia geoestratégica de Yibuti hemos de analizar primero qué le otorga al país, precisamente, su situación geográfica. Como hemos dicho anteriormente, Yibuti es uno de los «guardianes» del estrecho de Bab el Mandeb, uno de los accidentes geográficos claves en el comercio mundial en general y del petróleo e hidrocarburos en particular. Por el estrecho pasa la mayoría del comercio entre la Unión Europea, China, Japón, India y el resto de Asia además del 30% del petróleo —incluyendo el gas natural del golfo Pérsico— dirigido al Oeste[18], cuantificado en unos 3,8 millones de barriles diarios[19]. Pese a que no son números comparables con los del estrecho de Ormuz o el de Malaca (17 y 15,2 millones de barriles respectivamente), el estrecho de Bab el Mandeb tiene la peculiaridad de ofrecer pocas alternativas ante un posible colapso o cierre: el encarecimiento que supondría tener que bordear por el cabo de Buena Esperanza sería incalculable. Es por ello que la estabilidad de Yibuti vuelve a aparecer como una de las claves indispensables de su importancia en el panorama mundial.

Pero no solo lo que se sitúa frente a las costas del pequeño país lo hacen interesante para las grandes potencias. Yibuti es una puerta de entrada mayor al África Oriental y al COMESA (Mercado Común de África Oriental y Austral), unión aduanera formada por 20 países y unos 500 millones de habitantes. El aumento exponencial del comercio entre los países miembros, sumado a las altas tasas de natalidad de muchos de ellos,

[16] «El Gobierno de Yibuti se apodera ilegalmente del puerto de Doraleh de Dubai Ports Authority», *El Correo del Golfo*, 23 de febrero de 2018. Disponible en http://www.elcorreo.ae/emiratos/gobierno-yibuti-se-apodera-ilegalmente-puerto-doraleh-dubai-ports-world . Hay que tratar con perspectiva esta noticia al tratarse de un diario emiratí.

[17] Tilouine, Joan, «Djibouti débouté dans une affaire de corruption face à Dubaï», *Le Monde Afrique,* 23.II.2018. Disponible en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/02/23/djibouti-deboute-dans-une-affaire-de-corruption-face-a-dubai_5084145_3212.html

[18] Mountain, Thomas, «Choke point Bab el Mandeb; Understanding the strategically critical Horn of Africa», *Foreign Policy Journal,* 19.XI.2011. Disponible en https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/11/19/choke-point-bab-el-mandeb-understanding-the-strategically-critical-horn-of-africa/

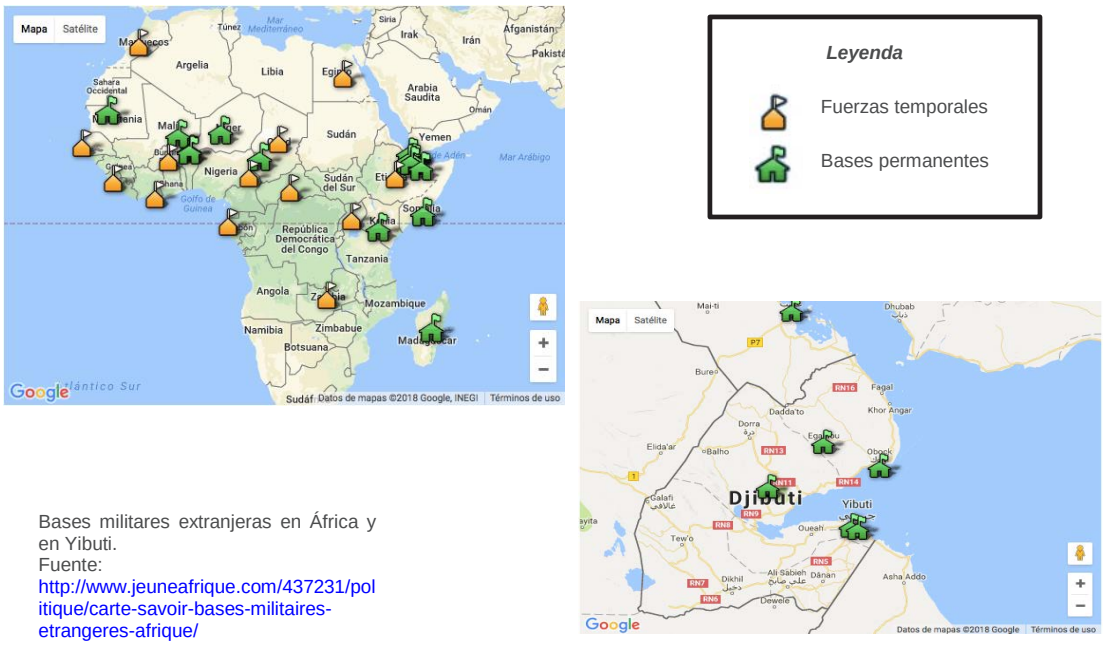
[19] Bender, Jeremy, «These 8 narrow chokepoints are critical to the world's oil trade», *Business Insider*, 1.IV.2015. Disponible en http://www.businessinsider.com/biggest-oil-chokepoints-2016-11

hacen del COMESA uno de los mercados con mayor proyección del mundo. Yibuti, por su situación geográfica, puede convertirse en la salida y entrada de exportaciones e importaciones ya no solo de Etiopía, sino también de Sudán del Sur, Uganda o la República Democrática del Congo —sendos países maldecidos por el *land-locked*, la ausencia de salida al mar—.

Además, la actual situación política en Yemen y la península del Sinaí, apuntalan la importancia de Yibuti en la región y por derivación en la arena internacional, pudiendo concentrar en mayor medida las inversiones extranjeras dirigidas allí y conformarse como un territorio proclive para los negocios y aumentar su influencia frente al estrecho de Suez o al puerto de Adén (reabierto en noviembre del año pasado[20]).

Yibuti y sus inquilinos: ¿quién se hospeda en Yibuti?

En el presente apartado desgranaremos quiénes son los países que poseen una base allí, desde cuándo y cuáles con los intereses y/o motivaciones. En primer lugar, hablaremos de los que tienen una base militar permanente —Francia, Estados Unidos, China, Italia y Japón— y en segundo lugar analizaremos los intereses que pueden tener, por un lado, España, y por otro lado, la Unión Europea.



Bases militares extranjeras en África y en Yibuti.
Fuente:
http://www.jeuneafrique.com/437231/politique/carte-savoir-bases-militaires-etrangeres-afrique/

[20] Agencia EFE, «La ONU dice que el puerto de Adén ha reabierto pero pide que se reanuden todos», *La Vanguardia*, 14.XI.2018. Disponible en http://www.lavanguardia.com/politica/20171114/432887161389/la-onu-dice-que-puerto-de-aden-ha-reabierto-pero-pide-que-se-reanuden-todos.html

Base militar francesa

La implantación de la base militar francesa en el año 1977 formó parte de los acuerdos posindependencia de ese mismo año. En el año 2011, bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy, ambos países renovaron el acuerdo de asociación militar, el sexto que desde 2008 venía firmando el nuevo ejecutivo en su intención de renovar las relaciones del país con sus excolonias[21]. Francia, en su Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional del año 2013, definía a Yibuti como una de sus prioridades estratégicas[22] («a causa de nuestra historia común, de la presencia de ciudadanos franceses, de las cuestiones que tratan y de las amenazas que enfrentan»[23]). Actualmente, Francia tiene allí su mayor contingente de fuerzas en África, con 1.450 militares desplegados, dando cuenta de la importancia que tiene el pequeño país para las estrategias en materia de seguridad de los galos. Pero bien es cierto que la presencia francesa también es provechosa para Yibuti. Tras la crisis del año 2008 con Eritrea a raíz de las incursiones de estos en territorio yibutí, el acuerdo entre Francia y Yibuti plantea para los primeros la obligación de asegurar la integridad territorial de su excolonia —dando por hecho, lógicamente, la no intervención en asuntos internos—.

La base (de carácter estratégico, operacional y logístico) está posicionada en la fachada este de África y es capaz de proyectar misiones en caso de crisis hacia el océano Índico y Oriente Medio. Tiene, de igual manera, una función de entrenamiento y formación de militares yibutíes. Es pertinente anotar que esta base acoge a los destacamentos españoles y alemanes en el marco de la operación europea de lucha contra la piratería (Operación Atalanta). Con respecto a las capacidades de la base (y siguiendo constantemente la información ofrecida en la web del Ministerio del Ejército galo) actualmente, esos 1.450 militares que mencionábamos antes quedan divididos en cinco áreas: el 5.º Regimiento Interarmas de Ultramar (5.º RIAOM), un destacamento de la aviación ligera del ejército (DETALAT), la Base Área 188 (BA 188, situada en Yibuti desde 1932), una base naval y un centro de entrenamiento de combate y de

[21] Lasserre, Isabelle, «La France consolide sa présence à Djbouti», *Le Figaro,* 22.XII.2011. Disponible en http://www.lefigaro.fr/international/2011/12/22/01003-20111222ARTFIG00260-la-france-consolide-sa-presence-a-djibouti.php

[22] «Les forces françaises stationnées à Djibouti», Página web del Ministère des armées, disponible en https://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/djibouti/dossier/les-forces-francaises-stationnees-a-djibouti . Fecha de consulta 24.IV.2018.

[23] Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Ministère de la Défense, 2013, París. Disponible en https://www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf

guerra en el desierto de Yibuti (CECAD). Todas ellas conforman las FFDj (*Forces Françaises stationnées à Djibouti*) y, entre las operaciones en las que han estado involucradas destacan la Operación Barkhane en la región del Sahel y el Sahara (2015) y la Operación Chammal en Irak (2014-2015).

Con todo, sin duda Francia se ha postulado como un socio de primer nivel para Yibuti y los intereses del país galo allí son de muy distinta naturaleza. Desde monitorizar el tráfico marítimo del golfo de Adén hasta la protección de sus embarcaciones nacionales en la lucha contra la piratería, para Francia la región en general y Yibuti en particular, suponen espacios de gran interés económico —acceso a los mercados de África oriental y central— y en materia de seguridad. Es por ello, que mientras que el país africano puede encontrarse en el futuro en la tesitura de elegir entre algunos de sus socios (Arabia Saudí o China, China o Estados Unidos) los franceses pueden tener un mayor grado de seguridad de permanecer allí e incluso alcanzar mayores cotas de cooperación en materias que vayan más allá de la seguridad[24].

Base militar estadounidense

La base militar estadounidense (única base permanente en África de Estados Unidos) de Camp Lemmonier —nombre que debe a que en su día albergara al 5.º Regimiento Interarmas de Ultramar francés— fue la segunda base militar extranjera en suelo yibutí. Colocada estratégicamente allí después del 11-S por acuerdo de ambos gobiernos en la conocida campaña de la «guerra contra el terror», servía de apoyo a la Operación Libertad Duradera en Kenia, Etiopía, Sudán, Somalia, Eritrea y Yemen[25]. En el 2003, la base estadounidense comienza a operar bajo el mando del Cuerpo de Marines pero tres años después la *US Navy* toma el control de la misma. En 2007, Washington y el Gobierno de Yibuti pactan la cesión de la base durante cinco años más y la ampliación de la misma hasta los 2 km^2. Pero no es hasta 2014 cuando ambos gobiernos

[24] Le Gouriellec, Sonia, «À Djibouti, la France doit sortir d'une vision uniquement sécuritaire», *Le Monde Afrique*, 17.II.2017. Disponible en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/02/17/a-djibouti-la-france-doit-sortir-d-une-vision-uniquement-securitaire_5081319_3212.html . En este artículo, la autora reflexiona sobre la necesidad de Francia de ampliar su espectro de colaboración —promoción de la francofonía, educación, cooperación al desarrollo— con Yibuti al existir otros actores —como China o la posible fagocitación de intereses por parte de la UE— que en materia de seguridad le puedan ser más interesantes al país africano.

[25] Rodríguez Chirino, Clara y Colom Piella, Guillem, «La geopolítica de las bases militares (V)», Documento de Investigación 14/2017, del IEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV14-2017_Geopolitica_BasesMilitares-V_RguezChirino-GuillemColom.pdf

acuerdan las condiciones actuales de la base: una extensión de 4 km^2 y un «alquiler» de setenta millones de dólares anuales, el doble que el anterior arrendamiento[26].

Actualmente, la base cuenta con unos 3.000-4.000 efectivos norteamericanos divididos entre tropas, contratistas militares privados y personal civil (la mayoría analistas de la CIA). Con respecto a sus capacidades destacamos las infraestructuras para sistemas no tripulados (MQ-9 *Reaper*)[27] y otros destacamentos aéreos (aviones HC-130P Hércules para labores de búsqueda y rescate y aviones de transporte C-17 *Globemaster* entre otros). En esta línea, y de forma temporal, la base ha albergado un escuadrón de cazabombardeos de apoyo al gobierno yemení, aviones de reabastecimiento en previsión de una crisis en Sudán del Sur, cuatrimotores de reconocimiento para labores de inteligencia en el golfo de Adén y aviones de patrulla japoneses para apoyar operaciones antipiratería. Con ello, Camp Lemmonier se ha consolidado bajo el auspicio norteamericano, como un *hub* de primer orden en materia de defensa, liderando este campo con proyección en toda la región.

En otro orden de cosas, los principales intereses estadounidenses en la zona responden a razones de lucha contra el terrorismo y lucha contra la piratería. Además de aquellos, Estados Unidos ha implementado un profundo programa de entrenamiento y formación de militares locales[28] en el marco de la Iniciativa Contraterrorista Trans-Sahariana (TSCTI, por sus siglas en inglés) y de la Iniciativa Contraterrorista de África del Este (EACTI, por sus siglas en inglés) en un claro impulso a la diplomacia militar en África[29]. Además, los estadounidenses tienen de igual manera interés en el monitoreo del tráfico comercial por el estrecho, hecho que se ve reflejado en el centro de vigilancia que tienen instalado en el puerto de Obock —de carácter eminentemente pesquero— a las puertas de Bab el Mandeb[30]. Podemos proyectar también, que en el corto y medio plazo los Estados Unidos aumenten la actividad de sistemas no tripulados en la región dando más capacidad al aeródromo de Chabelley —los *drones*

[26] Ibídem.
[27] Aunque sí conviene anotar que desde 2013 ningún sistema no tripulado opera directamente desde Camp Lemmonier ya que el gobierno de Yibuti temía que pudiera afectar al tráfico aéreo comercial. Por ello, estos sistemas operan desde el aeródromo de Chabelley a 13 km de la base principal (Ibídem).
[28] U.S. Department of Defense, «U.S. Service Members Train With Djiboutian Military Partners», 23.I.2018. Disponible en https://www.defense.gov/News/Article/Article/1421540/us-service-members-train-with-djiboutian-military-partners/
[29] Hanauer, Larry y Morris, Lyle J, *Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and implications for U.S. Policy*, RAND Corporation, 2014, pp. 92-93. Disponible en https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR521/RAND_RR521.pdf
[30] Manson, Katrina, «Jostling for Djibouti», *Financial Times,* 1.IV.2016. Disponible en https://www.ft.com/content/8c33eefc-f6c1-11e5-803c-d27c7117d132

gozan de buena imagen en la opinión pública estadounidense ante la ausencia de bajas nacionales en sus operaciones, pese a sus implicaciones éticas—. Pese a que los norteamericanos les incomoda la presencia china en el país, desde fuentes gubernamentales yibutíes ya les han avisado de que no quieren que dejen sus bases en el país, pero que los chinos están invirtiendo millones de dólares en infraestructuras mientras que ellos no, definiendo las demandas estadounidenses como producto de una visión hipócrita del interés común[31]. Pese a este guiño del gobierno yibutí a la presencia china, los norteamericanos planean seguir aumentando su presencia allí, tanto en número de efectivos como en inversión militar. Mientras siga este pulso entre Estados Unidos y China por «ganarse el favor» de Yibuti, el país africano podrá aprovecharse de las ventajas que le ofrezcan tanto uno como otro.

Base militar china

Sin duda, de entre todas las bases situadas en Yibuti, la conocida oficialmente como «Base de apoyo del Ejército de Liberación Popular» está llamada a ser —si no lo es ya— el mayor complejo militar del país y de todo el África Oriental. Inaugurada el 1 de agosto de 2017 —coincidiendo con el 90º aniversario de la creación del Ejército de Liberación Popular[32]— se calcula que tiene una capacidad de hasta 10.000 efectivos y, además de un gran desarrollo de diversas instalaciones de todo tipo, posee las infraestructuras necesarias para operar sistemas no tripulados *Wing Loong* con proyección en todo el Cuerno de África, golfo de Adén y el sur de la península arábiga. Aunque China llevaba tiempo operando en la región, la decisión de construir su primera base en el exterior precisamente en Yibuti responde, entre otras razones, a eventos como el ataque terrorista al hotel Raddison Blu en Bamako (Malí) donde murieron tres nacionales chinos del China Overseas Engineering Group o la falta de capacidades del Gobierno chino para repatriar a los 36.000 nacionales que se hallaban en Libia durante la crisis de 2011[33]. De igual manera, China está fuertemente interesada en la estabilidad de la región de Adén por, al menos, tres razones: las fuertes relaciones económico-energéticas con el Golfo, la libertad de navegación por el estrecho de Bab

[31] Ibídem.
[32] Rodríguez Chirino, Clara y Colom Piella, Guillem, «La geopolítica… *op. cit.*
[33] Ghiselli, Andrea, «Prima base militare all'estero: anche la Cina sceglie Gibuti» en *OrizzonteCina*, vol. 6, n.º 6, noviembre-diciembre 2015. Disponible en https://www.twai.it/articles/prima-base-militare-allestero-anche-la-cina-sceglie-gibuti/

el Mandeb y la proyección económica en África Oriental[34]. Es importante anotar que la base en Yibuti puede ser considerada como una de las paradas del proyecto chino del «collar de perlas», alargando su presencia en el Índico desde Gwadar en Pakistán. Este «collar de perlas» podría considerarse el contrapunto marítimo al reciente macroproyecto de la Nueva Ruta de la Seda, ambos encaminados a consolidarse como los dos grandes corredores de conexión entre Europa y China por Asia Central y África.

Pero China no solo mira a los mares. La base en Yibuti pretende establecerse como el guardián de todas las inversiones chinas en la región. Recordemos que, además de la financiación del tren eléctrico de alta velocidad Adís Abeba-Yibuti, los chinos han invertido unos 14.000 millones de dólares en la construcción de un puerto comercial (puerto de Doraleh, pegado a su base y con una inversión de 590 millones de dólares) y en dos aeropuertos civiles (uno de ellos, el de Bicidley, por 450 millones dólares) y, además, la Banca de Importación y Exportación de China financia ocho grandes proyectos de infraestructuras en la región, donde destaca la tubería de agua hacía Etiopía (322 millones de dólares)[35] [36]. En esta línea, son remarcables de igual manera las antes mencionadas inversiones e intereses chinos en Sudán del Sur, tanto es así que en abril de 2015 el Ejército Popular de Liberación decidió triplicar sus fuerzas allí en la misión de Naciones Unidas, desplegando por primera vez en su historia una unidad de 700 hombres en una zona de conflicto[37].

[34] Ardemagni, Eleonora, «La Cina e Aden: la difesa dell'interese nazionale nei mari lontani», en *OrizzonteCina*, vol. 6, n.º 6, noviembre-diciembre 2015. Disponible en https://www.twai.it/articles/la-cina-e-aden-la-difesa-dellinteresse-nazionale-nei-mari-lontani/

[35] Le Belzic, Sébastien, «Djibouti, l'avant poste militaire de la Chine en Afrique», *Le Monde Afrique*, 17.VII.2017. Disponible en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/17/djibouti-l-avant-poste-militaire-de-la-chine-en-afrique_5161535_3212.html

[36] Es conveniente mencionar que algunos de estos proyectos han sido recientemente anulados (aunque aún disponemos de poca información al respecto). Más información en Le Belzic, Sébastien, «À Djibouti, "la Chine commence à déchanter"», *Le Monde Afrique,* 5.II.2018. Disponible en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/05/a-djibouti-la-chine-commence-a-dechanter_5252153_3212.html

[37] Danjou, François, «L'armée populaire de libération à Djibouti: une évolution notable des stratégies chinoises», 23.VI.2015. Disponible en https://www.questionchine.net/l-armee-populaire-de-liberation-a-djibouti-une-evolution-notable-des-strategies



«El collar de perlas chino». Fuente: https://elordenmundial.com/2014/03/28/el-collar-de-perlas-chino/

Es por ello que China está llamado a ser un actor de primer orden en la política regional, tanto por los intereses que tiene allí como por los países que están interesados en que así sea. China ha de aprovechar esta suerte de interdependencia con los países del entorno a fin de consolidar aún más si cabe su apuesta por convertirse en una potencia global híbrida: desde el lado del *hard power*, con la instalación de bases militares y la participación en el juego de la seguridad global, como del lado del *soft power*, invirtiendo en infraestructuras civiles y profundizando en proyectos de cooperación cultural.

Base militar japonesa

Instalada en marzo de 2009 en la zona noreste del aeropuerto de Ambouli es, junto a la italiana, la base militar con menor número de efectivos y capacidades. Las tropas alojadas allí formaron parte de la coalición de la Unión Europea, la OTAN, Australia y China contra la piratería en las costas de Somalia. La base —que no supera las 12 hectáreas de terreno— está formada por unos 200 efectivos, dos sistemas de vigilancia marítima P-3C, dos destructores de la Marina y dos secciones de infantería equipados con blindados ligeros[38]. Los principales intereses de Japón en Yibuti refieren a la lucha contra la piratería y a la protección de nacionales japoneses, como ya pasara en julio de 2016 cuando el Gobierno japonés fletó desde allí un Hércules C-130 para recoger a

[38] Ibídem.

cuatro miembros del personal de la embajada japonesa en Juba (Sudán del Sur) ante el agravamiento de la situación en el país[39].

Es por ello que esta base —la única en el extranjero del Ejército de Autodefensa Japonés— simboliza sin duda el inicio de una nueva etapa en la política exterior de defensa de Japón. Por un lado, la instalación de la base pretende ser el contrapunto al incipiente peso de los chinos en la región, dinámica que el Gobierno de Shinzo Abe no quiere permitir[40]. Por otro, la ampliación de la base y sus funciones forma parte de los objetivos que la administración Abe se marcó como camino para reformular el papel de la defensa japonesa, adquiriendo el rol de potencia global y cumpliendo la «misión histórica» de recuperar el papel perdido del Ejército japonés[41].

Base militar italiana

Inaugurada oficialmente el 23 de octubre de 2013 bajo el nombre de «Base Italiana de Apoyo Amedeo Guillet» por el entonces jefe de Estado Mayor de la Defensa Luigi Binelli Mantelli, posee una extensión de cinco hectáreas y capacidad para albergar hasta 300 militares[42], pese a que en la actualidad hay unos 80. Establecida a siete kilómetros de la frontera con Somalia y muy cerca del aeropuerto donde se sitúan las tropas francesas y japonesas, la base está considerada por el propio alto mando italiano como la primera base logística operativa. Entre sus funciones destacan la monitorización del tráfico marítimo, las operaciones antiterroristas y la liberación de rehenes. Con un coste de 3 millones anuales, los italianos han participado de igual manera en distintas actividades de formación de capacidades locales tales como el

[39] Jiji, Staff report, «Japan to expand SDF base in tiny but strategically important Djibouti», *thejapantimes,* 19.XI.2017. Disponible en https://www.japantimes.co.jp/news/2017/11/19/national/japan-expand-sdf-base-tiny-strategically-important-djibouti/#.WuM-ES8rzUp

[40] Kobu, Nobuhiro, «Japan to expand military base to counter Chinese influence», *Reuters*, 13.X.2016. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-japan-military-djibouti/japan-to-expand-djibouti-military-base-to-counter-chinese-influence-idUSKCN12D0C4

[41] Walsh, Michael, «The expansion of the Japan Self-Defense Force Base in Djibouti», *Islands Society,* 23.XI.2017. Disponible en http://islandssociety.org/2017/11/23/the-future-expansion-of-the-japan-self-defense-force-base-in-djibouti-michael-edward-walsh/ . Para ampliar información acerca de los nuevos proyectos japoneses en materia de defensa véase Márquez de la Rubia, Francisco, «Nuevos aires para la seguridad y la defensa en Japón», Documento de Análisis del IEEE, 24.I.2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA04-2018_Seguridad-Defensa-Japon_FMR.pdf

[42] Gaiani, Gianandrea, «L'Italia apre una base militare a Gibuti», *Il Sole 24 ore*, 25.X.2013. Disponible en http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-25/l-italia-apre-base-militare-gibuti-111135.shtml?uuid=ABnNDIZ

adiestramiento de policía yibutí y somalí[43]. En palabras del propio Binelli Mantelli, Yibuti «está destinado a ser más importante y estratégico que Suez o Gibraltar» recordando el papel actual, y sobre todo futuro, del comercio marítimo mundial[44].

Con todo, podemos aducir las intenciones italianas de enarbolarse como referencia de defensa en la región —no hemos de olvidar su pasado colonial en Etiopía— tanto en operaciones antiterroristas y de lucha contra la piratería como en formación militar y diplomacia de defensa. Aunque ahora queda al abrigo de operaciones multilaterales tales como Atalanta (Unión Europea) u *Ocean Shield* (OTAN) parece que los italianos quieren dotarse de cierta unilateralidad al menos en lo que refiere a las actividades en esta región.

El papel y las oportunidades de la Unión Europea y España en la región

Tanto en el marco de la Unión Europea como en el de España encontramos que la región ha crecido en importancia en los últimos años. Desde que se iniciaran las operaciones antipiratería en torno al año 2008, hemos recorrido una década en la que la presencia europea y española ha aumentado considerablemente. En un informe del Parlamento Europeo del año 2012 se afirmaba que en el Cuerno de África la Unión Europea tenía un triple interés: la lucha contra el terrorismo internacional, tanto en su vertiente de tráfico de personas como de piratería y secuestros; la amenaza económica al comercio internacional y la necesidad de asegurar un paso seguro para la navegación; y la necesidad de ayudar a Naciones Unidas en la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos[45].

Por ello, y desde esta intersección de intereses, la Unión Europea ha lanzado varias iniciativas y operaciones para afianzar su presencia en la región. La primera y más importante, la Operación Atalanta, comenzó sus actividades en 2008 con un alto grado de efectividad. Los objetivos de la operación iban en la línea de los citados anteriormente haciendo especial hincapié en la lucha contra la piratería, actividad que venía dinamizándose desde el año 2005. El papel desempeñado por España en esta

[43] Alpozzi, Alberto, «A Gibuti, una base intitolata al "Comandante Diabolo" Amedeo Guillet», *L'Italia coloniale*, 16.XII.2018. Disponible en https://italiacoloniale.com/2016/12/16/a-gibuti-una-base-militare-intitolata-al-ten-movm-amedeo-guillet-il-comandante-diavolo/

[44] Redacción, «Operativa la base italiana a Gibuti», *AnalisiDifesa*, 27.X.2013. Disponible en http://www.analisidifesa.it/2013/10/operativa-la-base-italiana-a-gibuti/

[45] «Informe sobre la estrategia de la UE para el Cuerno de África (2012/2026(INI))», Comisión de Asuntos Exteriores, 10.XII.2012. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0408+0+DOC+PDF+V0//ES

iniciativa —que ha liderado hasta en seis ocasiones— se cuantifica en la participación de 37 buques españoles, más de 3.800 días de mar y 5.800 horas de vuelo[46], demostrando el importante peso de nuestro país en el seno de la operación. Es importante mencionar que Atalanta se desarrolló como apoyo y protección de la Misión de la Unión Africana para Somalia (AMISOM) potenciando el papel cooperativo de la Unión Europea en el exterior. En esta línea, la Operación EUTM Somalia (2010) está dirigida a la formación y capacitación de cuerpos locales desde administración hasta enfermería o inteligencia militar[47]. España fue el primer país en liderar dicha operación e incluso llegó a ser el que más efectivos aportaba a la misma con hasta 38 militares.

Con un perfil más bajo y de carácter complementario a la Operación Atalanta y a la EUTM Somalia, la Unión Europea lanzó en noviembre de 2011 la EUCAP-Nestor con el objetivo de fortalecer las capacidades marítimas del Cuerno de África. Centrada en tres países (Yibuti —donde tiene la sede—, Somalia y las islas Seychelles), y de carácter civil, realiza labores de evaluación, adiestramiento y mentorización de personal e instituciones en una clara apuesta de futuro para los países beneficiarios[48]. Este enfoque multisectorial de la seguridad en la región ha dotado a la Unión Europea y a España de una imagen amable en estos países, reforzando su vocación global y su peso como actor garante de estabilidad y seguridad. Pero ambos actores han de desarrollar enfoques más holísticos en sus políticas futuras. Al igual que otras potencias se introducen poco a poco a través de la inversión en infraestructuras y la cooperación en diversos niveles, la Unión Europea y España tienen la oportunidad sin igual de explotar similares nichos de colaboración en la región. Desde el incipiente sector turístico que se desarrolla en Yibuti —puede ser aprovechado por el competitivo sector turístico español— hasta la colaboración de carácter más cultural, pasando por acuerdos económicos de pesca o concesiones de explotación de yacimientos de sal. Para España, Yibuti puede convertirse en un socio de primer nivel en la zona al abrigo de la Unión Europea, siempre y cuando la alineación de políticas y la colaboración multinivel sean las premisas de cualquier iniciativa llevada a cabo por uno o por otro.

[46] «OPERACIÓN ATALANTA (para lucha contra la piratería en aguas de Somalia)», Página web del Estado Mayor de la Defensa. Disponible en http://www.emad.mde.es/MOPS/060-Yibuti-ATALANTA/
[47] «EUTM SOMALIA (EUROPEAN UNION TRAINING MISSION IN SOMALIA)», Página web del Estado Mayor de la Defensa. Disponible en http://www.emad.mde.es/MOPS/080-Somalia-EUTM_SOMALIA/
[48] «EUCAP-Nestor», Página web del Estado Mayor de la Defensa. Disponible en http://www.emad.mde.es/MOPS/070-Yibuti-EUCAPNESTOR/

Conclusiones

A expensas de que países como Rusia «aterricen» en el país a tenor de los intereses que allí tuvieran[49], Yibuti es y seguirá siéndolo por largo tiempo uno de los enclaves geoestratégicos de primer orden de la política internacional. Su envidiable situación geográfica y la difícilmente alterable estabilidad de la que goza le convierten en el objeto de deseo presente y futuro de todo actor que se quiera erigir como potencia global, al menos, en materia de seguridad.

El devenir del tiempo nos permitirá analizar con mayor precisión hacia dónde el país tendrá que virar su política exterior ante las turbulencias de la multipolaridad creciente que se consolida cada vez más como la estructura del nuevo orden global. Sea como fuere, Yibuti no deja de adquirir protagonismo en la región y parece que su modelo actual le otorga un puesto de gran relevancia en la escena internacional. Aun así, es inevitable avistar ciertos elementos que pueden lastrar su desarrollo si no se dirige hacia formatos endémicos de crecimiento económico ante la actual dependencia de las remesas fruto del alquiler de las bases militares extranjeras. Y será aquí cuando verdaderamente Yibuti tenga que agudizar su capacidad para elegir los socios exteriores que coadyuven en esta tarea. Con todo, el país puede significar un hito en cuanto a las realidades circundantes se refiere o, en cambio, presentarse como un «mal ejemplo» de los efectos de una suerte de nuevas tendencias neocolonialistas.

Pablo Sánchez Martín
Lic. en Estudios Internacionales
Becario investigador en el IEEE

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE

[49] Para ampliar acerca de este tema véase Cem Ogultürk, Mehmet, «Russia's renewed interests in the Horn of Africa as a traditional and rising power», *Rising Powers,* Volume 2, Issue 1, 2017, 121-143. Disponible en http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2017/02/vol2.1-Mehmet-Cem-Ogulturk.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

18/2018 16 de mayo de 2018

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

El «soft power» en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias

El «soft power» en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias

Resumen

Los espías pueden parecer un retroceso a los primeros días de guerras mundiales y la guerra frías, pero son más prolíficos que nunca. Si hay algo realmente peligroso es la asociación de la obtención fraudulenta de información masiva empresarial o personal, su procesamiento y su filtrado posterior a través de la prensa y las redes sociales.

Tanto las operaciones norteamericanas en las revoluciones de colores o las Primaveras Árabes, como las de Rusia en el referéndum para el *Brexit* o las elecciones norteamericanas 2016, son ejemplo de aplicación de operaciones de influencia. En el caso ruso, viejas prácticas soviéticas que han adaptado a las nuevas tecnologías y las han aplicado a escenarios actuales.

Palabras claves

«Soft power», operaciones de influencia, Rusia, Estados Unidos, medidas activas, control reflexivo, diplomacia transformativa, diplomacia pública.

Soft power and information warfare: Influence operation of the great powers

Abstract

Spies may seem like a throwback to the first days of world wars and cold wars, but they are more prolific than ever. But if there is something really dangerous is the association of fraudulently obtaining mass business or personal information, its processing and, in some cases, its subsequent filtering through the press and social networks.

Both the American operations in the revolutions of colors or Arab springs, such as those of Russia in the referendum for the BREXIT or the US elections 2016, are examples of the application of influence operations. In the Russian case, old Soviet practices that have adapted to new technologies and have applied them to current scenarios.

Keywords

"Soft power", influence operations, Russia, the United States, active measures, reflexive control, transformative diplomacy, public diplomacy.

Introducción

Los espías pueden parecer un retroceso a los primeros días de guerras mundiales y las guerras frías, pero son más prolíficos que nunca y apuntan a los secretos más valiosos de nuestra nación. Así comienza a describir el FBI lo que es contrainteligencia, y opina que:

> «La amenaza no es solo que los espías más tradicionales pasen los secretos estadounidenses a los gobiernos extranjeros, ya sea para ganar dinero o para avanzar en sus agendas ideológicas. También son estudiantes y científicos, y muchos otros que roban los valiosos secretos comerciales de las universidades y empresas estadounidenses —el ingenio que impulsa nuestra economía— y los están proporcionando a otros países... Y debido a que gran parte del espionaje de hoy se logra mediante el robo de datos de las redes de ordenadores, el espionaje basado en el ciberespacio se está evolucionando rápidamente» FBI[1].

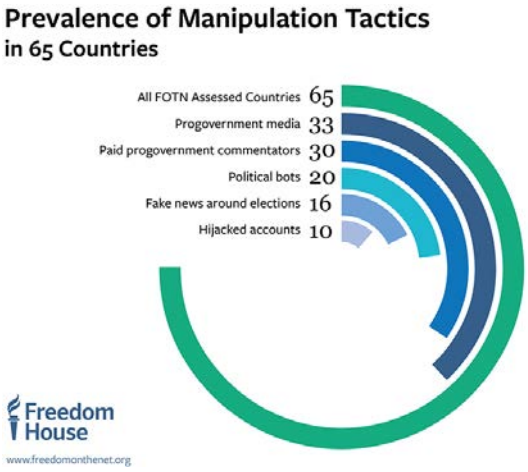
Las filtraciones masivas de Assange, el hoy cuestionado fundador de *WikiLeaks*, o las operaciones rusas para eliminar dobles agentes ponen de relieve la importancia y actualidad de la contrainteligencia. Pero si hay algo realmente peligroso es la asociación de la obtención fraudulenta de información masiva empresarial o personal, su procesamiento y —en algunos casos— su filtración posterior a través de la prensa y las redes sociales, hasta el punto de haber influido en los resultados del *Brexit* o en los de las elecciones norteamericanas de 2016.

Las actividades de influencia política realizadas por un Estado, en un entorno en línea, se podría definir como:

> «Actividades coordinadas y no atribuibles que son iniciadas por un actor estatal y que tienen como objetivo influir en las decisiones, percepciones y comportamiento de los líderes políticos, la población o grupos específicos (como los expertos y los medios) con el fin de lograr objetivos de la política seguridad del actor estatal, principalmente a través de la difusión de información engañosa o incorrecta, a menudo complementada con otras acciones diseñadas para el propósito que se persigue»[2].

[1] https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence

[2] Schmidt-Felzmann, Anke. «More than Just Disinformation: Russia's information operations in the Nordic region.» 2017, En Information Warfare – New Security Challenge in Europe, de Tomáš Čižik, 32-67. Bratislava: Bratislava: Centre for European and North Atlantic Affairs,



Los ciberataques de baja intensidad para ejercer influencia política, son más frecuentes que los ciberataques destructivos[3]. El informe, «Freedom on the Net 2017», identifica el empleo de «tácticas de manipulación y desinformación en línea» contra procesos electorales en 18 países[4].

Los ciberataques son empleados por actores afiliados al Estado para robar información privada que posteriormente se difunde públicamente (*doxing*) y así desacreditar a un individuo u organización. Algunos ejemplos son los ciberataques durante las Elecciones presidenciales estadounidenses y francesas en 2016. Estas amenazas híbridas[5], no están prohibidas por el derecho internacional, ya que no alcanzan el umbral del uso de la fuerza[6]. Ciertos ciberataques sirven para apoyar los objetivos de la guerra de la información de varias maneras, como obteniendo inteligencia, *doxing*, o *bots* de redes sociales, pero tiene ciertas limitaciones, y no pueden reemplazar totalmente a las operaciones no militares convencionales, porque sus efectos son inciertos y el momento del éxito a menudo impredecible[7].

Comencemos con las operaciones de influencia (I) para posteriormente tratar las guerras de información en su conjunto (II) y la contrainteligencia (III) en sucesivos artículos.

Las operaciones de influencia

Las operaciones de influencia, han sido empleadas tanto por Estados Unidos, como por Rusia, China, o el propio Daesh, y se ha visto facilitada por la globalización y la

[3] Pernik, Piret. *Hacking for Influence— Foreign Influence Activities and Cyber-attacks.* Tallin : International Centre for Defence and Security, 2018. Analisis., p.1

[4] Sanja Kelly, Mai Truong, Adrian Shahbaz, Madeline Earp and Jessica White. *Freedom on the Net. Manipulating Social Media to Undermine Democracy.* Washington: Freedom House, 2017. Informe.

[5] se mueven en la zona gris entre la guerra y la paz

[6] Pernik, Piret., Ibíd. p. 2.

[7] Pernik, Piret., Ibíd. p. 7.

revolución digital. En un texto de RAND de 2009, se define el concepto de «operaciones de Influencia» como:

> «La aplicación coordinada, integrada y sincronizada de capacidades nacionales diplomáticas, informativas, militares, económicas y de otro tipo en tiempos de paz, crisis, conflicto y posconflicto para fomentar actitudes, comportamientos o decisiones de audiencias extranjeras que favorezcan los intereses y objetivos»[8].

Rand emplea el término «operaciones de influencia» como un término general que abarca tanto actividades militares (por ejemplo, operaciones de información, asuntos públicos, apoyo militar a la diplomacia y diplomacia pública, y partes de asuntos civiles y operaciones cívico militares) como civiles (públicas, encubiertas o clandestinas). Para ser eficaces, deben sincronizar, coordinar e integrar las comunicaciones con otros medios de influencia, operando como parte de unas estrategias más amplias y coherentes.

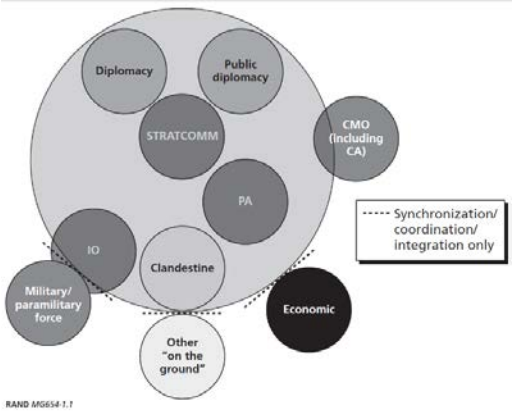


Ilustración 1 Elementos de las operaciones de influencia, Larson, Eric V., et al. 2019

Desde el comienzo del milenio, el uso de operaciones de influencia por parte de actores estatales (como EE. UU. y Rusia) y no estatales (como Al Qaeda y Dáesh) es cada vez más obvio, tanto para los políticos como para la población en general. La revolución digital y la creciente conectividad, representa nuevas oportunidades, pero también genera nuevas vulnerabilidades, con efectos directos tanto en las políticas nacionales como en las relaciones internacionales[9].

Las operaciones de influencia de los EE. UU.: la apuesta por el poder suave

Henry Robinson Luce, fundador de la revista *Life*, mostraba así en 1941 su visión del destino global americano en un mundo que parecía próximo a la autodestrucción:

[8] Larson, Eric V., et al. *Foundations of Effective Influence Operations. A Framework for Enhancing Army Capabilities.* Santa Monica : RAND, 2009, p. 2.
[9] Palmertz, Bjorn. *Theoretical foundations of influence operations.* Estocolmo : Center for Asymmetric Threat Studies. Swedish Defence University, 2017, p.1.

> «Nuestro es el poder, nuestra la oportunidad y nuestra será la responsabilidad lo queramos o no»[10].

Algunos analistas ven el «poder suave»[11] en el siglo XXI como una forma de imperialismo cultural y argumentan que la cultura americana ha creado un diálogo liberal hegemónico[12]. Los valores americanos no son universales, pero muchos son compartidos en una era de la información en la que se busca participación y libertad de expresión. Estos valores compartidos, representan una base para un poder suave bidireccional, tanto hacia como desde los EE. UU.[13].

El poder suave depende de la credibilidad, y cuando los gobiernos son percibidos como manipuladores y la información vista como propaganda, la credibilidad se destruye[14]. EE. UU., no goza hoy de credibilidad en gran parte de Oriente Próximo y del Norte África, lo que ha provocado el fracaso de las estrategias basadas en «poder suave» con las que Obama pretendía un nuevo comienzo. Como afirmaba en su discurso de El Cairo[15]:

> «He venido a El Cairo para buscar un nuevo comienzo entre Estados Unidos y los musulmanes de todo el mundo, uno basado en el interés y el respeto mutuo, y uno basado en la verdad de que América y el islam no son excluyentes y no necesitan estar en confrontación. Al contrario, se superponen y comparten principios comunes los principios de la justicia y el progreso, la tolerancia y la dignidad de todos los seres humanos».

Pero el éxito de esta estrategia basada en «poder suave» depende de quienes tienen que aceptarla, los países musulmanes. La estrategia basada exclusivamente en «poder suave» no tuvo éxito, dando paso al «poder inteligente», que implica la aplicación puntual del «poder duro».

---

[10] Starobin, Paul. Five Roads to the Future -- Whose Century Will This Be? *The Huffington Post.* junio, 2010, pp. http://www.huffingtonpost.com/paul-starobin/emfive-roads-to-the-futur_b_612766.html

[11] Del inglés «Soft Power».

[12] Zahran, Geraldo and Ramos, Leonardo. *From Hegemony to Soft Power: Implications of a Conceptual Change.* 2010. p. 256.

[13] Nye, Joshep. *Future of power.* Reprint edition (December 13, 2011). s.l. : PublicAffairs; , 2011. p. 320. ISBN-10: 9781610390699., p. 87.

[14] Nye, Joshep, Ibíd., p. 83.

[15] Obama, Barak. REMARKS BY THE PRESIDENT ON A NEW BEGINNING. Cairo University. *THE WHITE HOUSE.* [Online] junio 4, 2009. [Cited: marzo 11, 2014.] http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09

Operaciones de influencia de los EE. UU.: Las Primaveras Árabes

Si preguntásemos sobre los orígenes de las revueltas árabes, la respuesta probablemente sería que fue una oleada espontánea de protesta *laica* y *democrática*, que comenzó en Túnez con la denominada *Wikirevolución del jazmín* el 17 de diciembre de 2010[16]. Pero la realidad es algo más compleja y menos espontánea, es una operación de influencia, basada en el «poder suave», dirigida por el departamento de Estado, que se inicia con Condoleezza Rice, y finaliza con Hillary Clinton.

Condoleezza Ricey la diplomacia transformacional: ¿poder suave?

Considera Rice que la mayoría de los problemas en el gran Oriente Próximo han sido identificados y extensamente documentados en informes como los Arab Human Development Report de Naciones Unidas, y quiere pasar de las valoraciones a la acción. Como cita Carpenter[17], «*nos pidió dedicar nuestros mejores esfuerzos a promover libertad y oportunidades para la gente de Oriente próximo, lo que significa centrar nuestros esfuerzos en apoyar la comunidad de reformistas de la región*». Esto suponía un cambio significativo en la política exterior de los EE. UU.:

> «Sesenta años de escusas y acomodación de occidente a la falta de libertad en Oriente próximo no nos ha hecho más seguros porque, a largo plazo la estabilidad no puede ser comprada a expensas de la libertad, sería imprudente aceptar el *statu quo*».

Se promovieron reformas a nivel bilateral con los gobiernos, pero también directamente con la sociedad civil a través de la Iniciativa de Partenariado del Oriente Próximo[18].

Fue Condoleezza Rice[19] (2008) quien puso en marcha la denominada «Diplomacia transformativa» cuando respondiendo al secretario de Defensa Robert Gates, afirma que:

> «Nuestra seguridad nacional exige la integración de nuestros principios universales con todos los elementos de nuestro poder nacional: nuestra defensa, nuestra diplomacia, nuestra ayuda al desarrollo, nuestros esfuerzos de promoción de la democracia, el libre comercio, y el buen funcionamiento de nuestro sector privado y

[16] De hecho comenzaron en el Sahara Occidental el 9 de octubre de 2010.
[17] Carpenter, J. Scott. *Transformational Diplomacy in Action http://2002-2009-mepi.state.gov/68167.htm.* Washington, DC: s.n., junio 15, 2006.
[18] Carpenter, J. Scott., Ibíd.
[19] Rice, Condoleezza. Remarks on transformational diplomacy. *excerpts of a speech presented at Gaston Hall, Georgetown University.* Washington, D.C.: Georgetown University, febrero 12, 2008.

la sociedad. Y es el Departamento de Estado, más que cualquier otra agencia del gobierno, el que está llamado a liderar este trabajo».

Y en una auténtica lección de prospectiva, afirmó que: *La tecnología del siglo XXI se empleará para enlazar con el público extranjero de forma más directa vía medios de comunicación e internet, y conectar mejor a los diplomáticos en tiempo real»*[20].

J. Scott Carpenter mantenía ante el *Detroit Council for World Affairs* que:

«El Departamento de estado está invirtiendo una gran cantidad de energía y recursos para apoyar las aspiraciones de la población del Oriente Próximo ampliado, y para acelerar las reformas urgentes identificadas por la gente en la región».

Esta aproximación representa una clase diferente de diplomacia, que Condoleezza Rice denomina «Diplomacia Transformacional»[21]. Pero si la precursora intelectual de las operaciones de influencia moderna es Rice, sería Hillary Clinton quien las aplicaría en la región MENA.

Hillary Clinton y la diplomacia pública. Un poder [no tan] inteligente.



Durante su audiencia de confirmación ante el congreso, Hillary Clinton manifestó que la filosofía de la Administración en política exterior sería una mezcla del «soft power» de la Administración de Bill Clinton y el «hard power» de la de Bush. El «poder inteligente»[22] se traduce para Clinton, en una relación más equilibrada entre los departamentos de Estado y Defensa. Un desarrollo de la «Diplomacia transformativa» de Rice.

[20] Rice, Condoleezza. *Transformational Diplomacy.* Washington DC: Office of the Spokesman, 2006. Política diplomática.
[21] Carpenter, J. Scott., Op. cit.
[22] Del inglés «Smart power».

Un documento del Bipartisan Policy Center's National Security Project[23], consideraba que para los responsables políticos preocupados por el futuro de Egipto, sería útil entender cómo empezó la revolución. El documento trata sobre el uso de la «diplomacia pública» de EE. UU. en Egipto, diplomacia pública, que define como: «*El intento de comprender, informar, participar e influir en audiencias globales no gubernamentales, con el fin de lograr los objetivos de política exterior de Estados Unidos*». Lo que incluye tanto los dos pilares tradicionales de la diplomacia pública —radiodifusión e intercambios—, y también los programas de promoción de la democracia.





Internet ganó fuerza como instrumento de la diplomacia pública. El documento citado reconoce que el Departamento de Estado ha aumentado su eficacia en el diseño de programas de diplomacia pública para influir en el segmento de la población egipcia conocedores de las nuevas tecnologías. En 2008, por ejemplo, la Alianza de Movimientos Juveniles, financiada por el Departamento de Estado, organizó una cumbre para los blogueros y activistas políticos en la Universidad de Columbia[24].

El Gobierno egipcio detuvo a dos blogueras activistas, pero Ahmed Saleh consiguió asistir a la cumbre y más tarde se convertiría en figura clave en las protestas de la Plaza Tahrir. También en 2008, ocho blogueros egipcios fueron llevados a Estados Unidos para observar e informar sobre las primarias de 2008, la elección presidencial y la



[23] Glassman, James K. and Glickman, Dan. *Strategic Public Diplomacy: The Case of Egypt.* s.l: Bipartisan Policy Center, 2011. A Case Study of the Strategic Public Diplomacy Project.
[24] Glassman, James K. and Glickman, Dan, Op. cit.

toma de posesión, como parte de un proyecto por el Centro de Kamal Adham para la Formación y la Investigación de Periodismo de la Universidad de El Cairo, financiado por el USAID[25].

¿Qué papel jugó EE. UU. en el proceso? La entonces embajadora en el Cairo, Anne Patterson, afirmó ante el Senado que desde el comienzo de las revueltas que provocaron la caída de Hosni Mubarak, había distribuido 40 millones de dólares a ONG.

> *«…y sí…, Estados Unidos siempre ha incluido en su ayuda la financiación de programas para reforzar y expandir la sociedad civil egipcia, incluyendo aquellos bravos egipcios luchando por la democracia y los derechos humanos»[26].*

Bernard Lewis escribió que la «democracia es una idea occidental, inaceptable para las sociedades árabes. Todos los esfuerzos para crear regímenes democráticos en el mundo árabe concluyeron en fracasos y tiranía»[27] (Hadas, 2004). El caso de Iraq parece ir en esa dirección, también los de Siria o Libia, y los resultados en Túnez y Egipto fueron —como poco— preocupantes. Las revueltas árabes de los jóvenes tuiteros no han dado lugar al progreso de las democracias liberales, a imagen del Egipto anterior a la Revolución de los Oficiales Libres, sino a un corto periodo de rancio islamismo califal, con ciertos toques de Salafismo wahabí, para retornar al punto de origen. ¿Nadie lo había calculado?



Las otras operaciones de influencia norteamericanas

Uno de los últimos episodios de violencia social «espontaneizada» por EE. UU. se vivió en Ucrania. En Ucrania —como en Egipto— las «redes sociales» han sido utilizadas

[25] Glassman, James K. and Glickman, Dan, Ibíd.
[26] Ahram, online. *April 6 hits back at SCAF's foreign funding claims, Tuesday 6 Dec 2011.* El Cairo: s.n., diciembre 06, 2011.
[27] Hadas, Samuel. *Oriente Proximo, no hay salida.* 2004, Politica Exterior n.º 102 vol. XVIII noviembre / diciembre, pp. 81-100.

para facilitar la comunicación tanto interna como entre los ucranianos y el resto del mundo. Twitter ha funcionado como una especie de «sistema de alerta temprana» sobre las acciones de la policía durante las protestas[28].

¿Es una idea nacida por generación espontánea? Nada más lejos de la realidad, es otro ensayo de aplicación del «módulo democracia». Es decir, alcanzar la vieja visión geopolítica de Spykeman —dominio del *rimland*—, pero con nuevas estrategias —*soft power*—, y con nuevos medios *twitter*, todo ello envuelto en una aureola de legitimidad, basada en un discurso que se adapta en cada momento a los intereses de una potencia que pretende sustituir su *hard power* militar con otros medios: «*Soft Power*» o «…la capacidad de afectar los resultados como uno desea y, si fuera necesario, cambiar el comportamiento de los demás para hacer que esto ocurra».



Viktor Yushchenko, before poisoning and after

Stephen Walt, que desarrolló la teoría del «Equilibrio de amenazas», argumentaba[29] que los funcionarios y el ciudadano en general necesitan superar la concepción de que los EE. UU. son una nación única, virtuosa y una fuerza inevitable del bien. Otros países observan con desconfianza a los EE. UU. por su tradición de intervención en los asuntos internos de los demás, a veces para obtener tan solo unos escasos beneficios políticos o estratégicos.

Las alianzas de los antiguos regímenes, como Rusia y Ucrania, se cuestionan y se someten a una crítica constante[30]. Ucrania es un eslabón más de una cadena, que en el presente siglo se inicia en Serbia en el año 2000, y que continúa con las revoluciones de los colores (Georgia, Kirguistán, Ucrania) y las Primaveras Árabes (Túnez, Egipto, Yemen, Libia, Siria...), es decir, todos los países que fueron próximos a la órbita soviética.

---

[28] Tucker, Joshua**.** What you need to know about Ukraine. *The Washington Post.* [Online] febrero 18, 2014. [Cited: marzo 2, 2014.] http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/02/18/what-you-need-to-know-about-ukraine/.

[29] . Walt, Stephen M. *The Myth of American Exceptionalism*2011, FP, p. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/the_myth_of_american_exceptionalism.

[30] Haridy, Hussein. New world disorder. *Al-Ahram Weekly.* [Online] febrero 27, 2014 . http://weekly.ahram.org.eg/News/5524/21/New-world-disorder.aspx.

Lo anterior nos recuerda la Doctrina expuesta por Jeane Kirkpatrick, embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas en los años ochenta, para justificar el apoyo de Estados Unidos a dictaduras anticomunistas del Tercer Mundo. Kirkpatrick aseguraba que los Estados prosoviéticos eran regímenes «totalitarios» mientras las dictaduras prooccidentales eran «autoritarios». Suya es la frase:

> «Rusia está jugando al ajedrez, mientras nosotros estamos jugando al Monopoly. La única pregunta es si nos van a dar jaque mate antes de que los llevemos a la quiebra»[31].

Rusia sigue jugando al ajedrez

Para entender por qué el gobierno ruso está involucrado en operaciones de influencia diversificadas y a gran escala, con actividades abiertas y encubiertas, es necesario examinar los acontecimientos desde el final de la Guerra Fría[32].

> *La política exterior de cada país es producto de su historia, su geografía y su política. Rusia no es una excepción a esta regla, y para entender el patrón de comportamiento de Rusia en el interior y en el extranjero, tenemos que mirar la historia rusa, la geografía rusa y la política interna rusa[33].*

Para entender el patrimonio ruso sobre «influencia», dos términos son de interés: medidas activas y control reflexivo.



- Las medidas activas (aktivnyye meropriyatiya), utilizadas en la Unión Soviética durante la guerra fría, estaban dirigidas por la KGB, y su objetivo era influir en las opiniones y acciones de individuos, gobiernos y público en general, en apoyo de la política exterior soviética[34].
- El control reflexivo (refleksivnoe upravlenie), es otra forma de influir por medio de información

[31] Discurso pronunciado durante la Barrick Lecture Series 1988 en la Universidad de Nevada, Las Vegas.
[32] Rumer, Eugene B. RUSSIAN ACTIVE MEASURES AND INFLUENCE CAMPAIGNS. *Testimony before U.S. Senate Select Committee on Intelligence. Carnegie Endowment for International Peace.* [Online] 03 30, 2017. https://carnegieendowment.org/2017/03/30/russian-active-measures-and-influence-campaigns-pub-68438, p. 2.
[33] Rumer, Eugene B. Ibíd, p. 2.
[34] US Department of State. *Societ Influence Activities: A Report on Active Measures and Propaganda 1986-87.* Wasington : Department of State Publication 9627., 1987., p. viii.

especialmente diseñada para propiciar la toma voluntaria de una determinada decisión. Se ha empleado en la guerra y también en relación con políticas internas y exteriores[35].

Las medidas activas

Las «medidas activas» se diferencian del espionaje, la contrainteligencia, y las actividades diplomáticas tradicionales. El engaño es la esencia de las medidas activas, que a veces incluyen actividades encubiertas. Todas las agencias soviéticas en el exterior apoyan o participar en campañas de medidas activas, con técnicas como:

- Desinformación y falsificación.
- Grupos avanzados y sociedades de amistad.
- Partidos comunistas e izquierdistas no gobernantes.
- Operaciones de influencia política[36].

Ningún Estado había empleado las técnicas de medidas activas de manera tan extensa o efectiva como la URSS[37].

Control reflexivo

El control reflexivo se ha estudiado en la Unión Soviética y Rusia durante más de 40 años.

> *El control reflexivo se define como un medio de transmitir a un aliado o un adversario información especialmente preparada para inclinarlo a tomar voluntariamente una decisión predeterminada, deseada por el iniciador de la acción[38].*

A pesar de que la teoría fue desarrollada hace mucho tiempo en Rusia, aún está en proceso de refinamiento. Una faceta clave es la predisposición de las audiencias distraídas o desmotivadas a creer en mensajes fáciles de comprender y que desencadenan una respuesta emocional. Hoy en día, los canales de comunicación que permiten dirigirse a cualquier persona en la sociedad de forma individual, y es probable que un elemento de oposición encuentre públicos especialmente atractivos. La

[35] Thomas, T. L. *Russia's Reflexive Control Theory and the Military,.* 2004, Journal of Slavic Military Studies, vol. 17, pp. 237-256, p. 237.
[36] US Department of State., Ibíd., p.viii.
[37] US Department of State., Ibíd., p.viii.
[38] Thomas, T. L. , Op. cit., p. 237.

importancia de la repetición del mensaje, la primacía y la actualidad son esenciales para analizar los efectos de las campañas.

Las narrativas rusas tras la década de los años noventa

La narrativa de restaurar el equilibrio, corregir la injusticia y las distorsiones de la década de los noventa, cuando Occidente se aprovechó la debilidad rusa, ha sido el elemento esencial de la propaganda del Estado ruso desde el comienzo de la era de Putin.

La década de los noventa fue terrible para Rusia. Con su política interna y su economía en crisis, su prestigio internacional colapsó. Tras el cambio de siglo, Rusia se vio impulsada por los crecientes precios de los productos básicos y los hidrocarburos, y por su consolidación política interna en torno a Vladimir Putin, lo que permitió el retorno de Rusia a una postura más asertiva en el escenario global[39].

Esa postura cada vez más asertiva se ha manifestado en múltiples ocasiones, como el discurso de Vladimir Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007, la guerra con Georgia en 2008 y la posterior declaración del entonces presidente Dmitry Medvedev sobre la esfera de «intereses privilegiados» de Rusia en su periferia. La anexión de Crimea en 2014 y la guerra no declarada en el este de Ucrania, para evitar que Ucrania se separe de la órbita rusa son los últimos episodios[40].

Medidas activas hoy: lo viejo vuelve a ser nuevo

En el mes de octubre de 2015 el director del Foreign Policy Research Institute, Clint Watts firmó un artículo en el que afirmaba que:

> «Los rusos han utilizado las campañas de información dirigidas a los medios sociales para desacreditar a los EE. UU. durante años. *Facebook* y *twitter* siguen llenos de cuentas pro-rusas de aspecto occidental, y respaldan bots automatizados diseñados para socavar la credibilidad de EE. UU.»[41].

La estrategia y tácticas soviéticas de Medidas Activas han renacido adaptadas a la era digital. Rusia intenta ganar la «segunda Guerra Fría» por medio de «la fuerza de la

[39] Rumer, Eugene B.Op. cit., pp. 2-3.
[40] Rumer, Eugene B. Ibíd., p. 3.
[41] *Watts, Clint***.** Russia returns as al Qaeda and the Islamic State's 'Far Enemy'. *Foreign Policy Research Institute.* [Online] 10 26, 2015. http://www.fpri.org/2015/10/russia-returns-as-al-qaeda-and-the-islamic-states-far-enemy/.

política en oposición a la política de la fuerza». Internet y las redes sociales brindan a Rusia recursos económicos y un acceso efectivo a audiencias extranjeras. Las nuevas y mejoradas medidas activas en línea de Rusia, se dirigieron hacia las audiencias de los EE. UU. a finales del año 2014 y durante todo el año 2015. Eran mensajes divisores dirigidos a cualquier audiencia descontenta. Las agencias estatales rusas RT y Sputnik News, manipularon las verdades, e introdujeron noticias falsas[42]. Cuatro temas generales centran estos mensajes de propaganda:

- Mensajes políticos: diseñados para manchar a los líderes y socavar las instituciones.
- Propaganda financiera: creada para debilitar la confianza en los mercados financieros, las economías capitalistas y las empresas occidentales.
- Disturbios sociales: diseñados para amplificar las divisiones entre las poblaciones a fin de socavar la confianza de los ciudadanos y el tejido social.
- Calamidad global: para incitar al miedo a la desaparición mundial, como la guerra nuclear o el cambio climático catastrófico[43].

En los últimos 2 años, los operadores de inteligencia rusos comenzaron a combinar el pirateo y la filtración, es decir ciberespionaje y medidas activas. Las medidas activas alcanzan un punto álgido durante las primarias republicana y demócrata, reduciendo las posibilidades de los candidatos hostiles a sus intereses. El apogeo de las medidas activas fue el verano de 2016, cuando los materiales pirateados meses antes se filtraron estratégicamente. El 22 de julio de 2016, Wikileaks publicó fragmentos de comunicaciones y correos electrónicos de campaña robadas al Comité Nacional Demócrata. Guccifer 2.0 y DC Leaks revelaron durante julio y agosto de 2016, la información pirateadas a exfuncionarios del gobierno, impulsando el sistema de influencia que Rusia había iniciado dos años antes[44].



[42] Watts, Clint. *Disinformation: A Primer In Russian Active Measures And Influence Campaigns.* Washington: Foreign Policy Research Institute , Statement Prepared for the U.S. Senate Select Committee on Intelligence hearing:, 2017, p. 2.
[43] Watts, Clint. Disinformation, Ibíd., p. 3.
[44] Watts, Clint. Disinformation, Ibíd., pp. 3-4.

Las medidas activas rusas hacia Europa se centran en dos hitos clave: la ruptura de la Unión Europea y la disolución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Lograr estas dos victorias le permitirá a Rusia reafirmar su poder a nivel global y perseguir bilateralmente sus objetivos de política exterior. La anexión ininterrumpida de Crimea por parte de Rusia, el conflicto en Ucrania y el despliegue militar en Siria son ejemplos recientes[45].

Campaña de influencia de 2016 contra de las elecciones de EE. UU.

Pero los operadores rusos de desinformación han dejado muchos rastros. Las evidencias que implican a la inteligencia rusa en las operaciones de pirateo y filtración en los últimos dos años es también más evidente que nunca. Las evidencias forense digitales se pueden evaluar en la campaña de influencia de 2016[46].

A finales de 2014 apareció un informe sobre actividades cibernéticas rusas[47] (FireEye, 2014). En ese informe, basándose en los detalles forenses que quedan en el malware empleado desde 2007, se identificó APT28 como un agente de espionaje patrocinado por el Gobierno ruso. El análisis de las actividades de APT28 muestran el interés del grupo en gobiernos y militares extranjeros, en particular los de Europa, así como las organizaciones regionales de seguridad[48].

Desde 2014, el APT28 ataca a una organización víctima, roba su información y, posteriormente, filtra los datos robados al público. Muchas de estas filtraciones se han realizado mediante «falsos hacktivistas» como «CyberCaliphate», «Guccifer 2.0», «DC Leaks», «Anonymous Poland», o «Fancy Bears 'Hack Team». Estas cuentas se apropiaron de hacker o marcas políticas preexistentes para ocultar su identidad, proporcionar una negación plausible y creando una percepción de credibilidad[49].

[45] Watts, Clint. Disinformation, Op. cit., p. 3.
[46] Rid, Thomas. *Disinformation a primer in russian active measures and influence campaigns.* Washnigton: Hearings before the select Committee on Intelligence United States Senate, 2017.
[47] FireEye. APT28: a window into russia's cyber espionage operations? *FireEye.* [Online] 2014. https://www.fireeye.com/content/dam/fireeye-www/global/en/current-threats/pdfs/rpt-apt28.pdf.
[48] Mandia, Kevin. *Prepared Statement of Kevin Mandia, CEO of FireEye, United States Senate Select Committee on Intelligence.* Washington: United States Senate Select Committee on Intelligence, 2017.
[49] Mandia, Kevin., Ibíd.



A principios de 2015, el Glávnoe Razvédyvatelnoe Upravlénie[50] (GRU) apuntaba hacia entidades militares y diplomáticas, especialmente agregados de defensa en todo el mundo. Entre los objetivos están las cuentas privadas del jefe del Estado Mayor Conjunto, general Joseph F. Dunford; Los generales Philip Breedlove, Wesley Clark y Colin Powell, o Daniel Ginsberg, antiguo secretario adjunto para la Fuerza Aérea. Entre los objetivos diplomáticos están el embajador de Estados Unidos en Rusia, John F. Tefft; su predecesor Michael McFaul; los exrepresentantes ante la OTAN Ivo Daalder y Kurt Volker; y expertos en seguridad como Anthony Cordesman, Julianne Smith y Harlan Ullman[51].

Los objetivos incluían una gran cantidad de diplomáticos y militares de Ucrania, Georgia, Turquía, Arabia Saudí, Afganistán y muchos países fronterizos con Rusia, especialmente sus agregados militares, objetivos legítimos y predecibles para una agencia de inteligencia militar. La inteligencia rusa también atacó a conocidos críticos rusos, como Masha Gessen, Garry Kasparov y Alexei Navalny. A principios de 2015, APT28 había atacado con éxito al Parlamento alemán; al ejército italiano; y al Ministerio de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí[52].

En el año 2016 se depuran las operaciones electorales de EE. UU. A principios de marzo, GRU comenzó a orientar sus herramientas semiautomáticas hacia políticos estadounidenses. Entre el 10 de marzo y el 7 de abril, GRU atacó al menos a 109 empleados de campaña de Clinton con 214 correos electrónicos individuales de

[50] Departamento Central de Inteligencia ruso, p. 2.
[51] Rid, Thomas, Op. cit., p. 3.
[52] Rid, Thomas., Ibíd., p. 3.

phishing. 36 veces el personal de Clinton accedió a un enlace malicioso[53]. GRU atacó al correo electrónico de Jake Sullivan[54] en al menos 14 ocasiones, con diferentes enlaces maliciosos. Igualmente —sin éxito— al correo personal de Hillary Clinton con el truco de restablecimiento de contraseña.

El 6 de abril de 2016, tres empleados de DNC fueron engañados con el botón «restablecer contraseña». Menos de dos semanas después, DCLeaks.com publicó los archivos pirateados. La superposición entre individuos pirateados por GRU y la información filtrada por DC Leaks coinciden casi a la perfección. La operación de fuga continuó durante el verano de 2016, con más de 80 filtraciones individuales[55].

Las evidencias disponibles que implica a las agencias de inteligencia rusas en la campaña de medidas activas de 2016 son sólidas. Por ejemplo, los operadores rusos reutilizaron claves de cifrado para diferentes objetivos: contra las unidades de artillería ucranianas, organización demócrata en Washington, así como 75 intrusiones contra objetivos en todo el mundo. Esta superposición criptográfica es una prueba forense excepcionalmente fuerte, comparable a una huella dactilar humana[56].

Cómo gana Rusia unas elecciones en los EE. UU.



Las redes sociales brindan a las nuevas «medidas activas» rusas un fácil acceso al público de EE. UU. Sin poner un pie en el país, el Kremlin utiliza de manera inteligente estas plataformas para ganar las elecciones occidentales. En la campaña de 2016, contó con el apoyo de tres tipos de agentes involuntarios:

– *Wikileaks*. Durante la operación de influencia de 2016, las agencias de inteligencia rusas han abusado de las herramientas de anonimato para *hackear* y para filtrar posteriormente. La polémica plataforma es un sueño hecho realidad para los operadores de medidas activas.

[53] La tasa de éxito de violación real de la cuenta después de que se hace clic en este enlace es 1 en 7.
[54] Político estadounidense y asesor principal de políticas de la campaña electoral de 2016 de Hillary Clinton, con experiencia en política exterior.
[55] Rid, Thomas., Ibíd., p. 4.
[56] Rid, Thomas., Op. cit., p. 5.

- *Twitter*, la plataforma de medios sociales más influyente entre los líderes de opinión. Los bots completamente automatizados y las cuentas semiautomatizadas de *spam* y *trolling* constituyen una parte considerable de la base de usuarios activos de *twitter*.
- Periodistas que cubrieron agresivamente las filtraciones políticas mientras no cuestionaban o ignoraban su procedencia[57].

Las campañas de influencia de las redes sociales de Rusia logran un gran éxito porque los medios de comunicación dominantes amplifican las manifestaciones escandalosas que provienen de la información robada. Si los principales periódicos, cadenas de noticias y redes sociales del mundo acordaran no difundir información robada que amplifica las campañas de influencia de Rusia, las medidas activas para desacreditar a sus adversarios y promover ciertas políticas, serían mucho menos eficaces[58], aunque perdieran audiencia… ¡o no!

Emilio Sánchez de Rojas Díaz
Coronel (R)
Analista del IEEE

[57] Rid, Thomas., Ibíd., pp. 5-6.
[58] Watts, Clint. Disinformation, Op. cit.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

19/2018 23 de mayo de 2018

Juan A. Mora Tebas

Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África?

Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África?

Resumen

Los drones, que nacieron para uso militar hace más de tres décadas, han provocado una auténtica revolución y se convertirán en parte de nuestra vida cotidiana durante los próximos años. Pero es en África donde se está llevando a cabo un desarrollo exponencial debido a las grandes deficiencias, cuando no ausencia, en sectores como la sanidad, el agroalimentario, y, por supuesto, la seguridad. En suma, los drones pueden ser, y de hecho lo son, grandes impulsores del desarrollo, en un continente que necesita un nuevo «Plan Marshall»…, ¿quizás por medio de la «dronización»?

Palabras clave

Dron. UAV. RPA. África. Seguridad. Desarrollo. «Dronización»

Drones: The Key to Security and Development in Africa?

Abstract

Drones, which were born for military use more than three decades ago, have caused an authentic revolution and will become part of our daily life for the next few years. However, it is in Africa where an exponential development is taking place due to great deficiencies, if not absence, in sectors such as health, agro-alimentary and, of course, security. In short, drones can be, and in fact are, great promoters of development in a continent that needs a new «Marshall Plan» ... perhaps through «dronization»?

Keywords
Drone. UAV. RPA. Africa. Security. Development.«Dronization»

«No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos».
Kofi Annam secretario general de NN. UU. (1997-2006)
Informe del secretario general A/59/2005 (21 de marzo de 2005) pág. 6, § 17.

Introducción

Los drones[1], artefactos voladores autónomos o manejados por radiocontrol, también conocidos como vehículos aéreos no tripulados (UAV[2]), sistema de aeronaves tripuladas por control remoto (RPAS[3]), nacieron para uso militar hace más de tres décadas y han provocado una auténtica revolución. Sus posibilidades se extienden cada vez más porque dependen, en gran medida, de las herramientas que se les vaya incorporando. El primer uso comercial de drones (y que aún persiste como su uso principal) fue el de actuar como cámaras voladoras.

Tan grande como un avión de pasajeros Boeing 737 y tan pequeño como un colibrí, existe una gran variedad de drones. Según la firma de investigación *Gartner*, las ventas totales de unidad de drones subieron hasta 2,2 millones en todo el mundo en 2016, un 84% más en comparación con años anteriores, y los ingresos aumentaron un 36%, ascendiendo a 4.500 millones de dólares. Este aumento fue debido al fuerte crecimiento en el sector agrícola, que se estima representará el 48% de todas las ventas comerciales de drones, así como en el sector de producción de películas[4].

Pero es en África donde se está llevando a cabo un desarrollo exponencial debido a las grandes deficiencias, cuando no ausencia, en sectores como sanidad, agroalimentario, y, por supuesto, seguridad. En suma, los drones pueden ser, y de hecho lo son, grandes impulsores del desarrollo, en un continente que necesita un nuevo «Plan Marshall» …, ¿quizás por medio de la «dronización»?

Las actividades que se beneficiarán significativamente del uso de drones mejorando la gestión de sus procesos, abarcan la agricultura, la inspección y mantenimiento de infraestructuras, los servicios de emergencias, la cartografía 3D, el transporte, la ayuda humanitaria, la conservación de la vida salvaje, la producción de películas, la vigilancia,

[1] Dron: Aeronave no tripulada, según la RAE.
[2] UAV: *Unmanned Aerial Vehicle.*
[3] RPAS: *Remotely Piloted Aircraft Systems.*
[4] http://json.tv/en/ict_telecom_analytics_view/the-market-of-unmanned-aerial-vehicles-drones-in-russia-and-in-the-world

la seguridad y defensa, las comunicaciones, el ocio y los deportes, etc., aunque la implantación de estas tecnologías en el continente africano es muy desigual[5].



Figura 1. África - Drones: Sectores de más desarrollo

Para demostrar que la «dronización» es, a día de hoy, una realidad esperanzadora para la paz y la seguridad, y por tanto, para el desarrollo del continente africano, este artículo abordará los logros alcanzados por algunos países en ciertos sectores (humanitario, agrícola, económico, industrial, etc.), haciendo hincapié en el de la seguridad y defensa.

Agricultura

El Consejo Ejecutivo de la Unión Africana solicitó en su 30.ª reunión[6] (Addis Abeba-Etiopia, 29 de enero de 2018), a los Estados miembros que utilizaran los drones en la agricultura como una de las tres tecnologías emergentes de relevancia para el desarrollo africano[7]. La agricultura de precisión es ahora esencial para minimizar los riesgos y maximizar los rendimientos.

[5] LAHDIDI, Mehdi (2017) «Drones: l'Afrique se positionne dans un marché potentiel de 84 milliards de dollars». *La Tribune Afrique*. 5 de marzo de 2017.
[6] Decisión EX . CL/Dec. 986-1007 (XXXII).
[7] http://www.e-agriculture.org/es/news/african-union-embraces-drones-technology-agriculture

Los drones agrícolas permiten observar los cultivos gracias a sensores específicos, con más precisión que las imágenes satélites, y recopilar una gran cantidad de datos: detectar malezas y enfermedades en los cultivos, informar de daños en caso de catástrofes, estimar la cantidad de fertilizante que se necesita, etc. Cada vez son más utilizados para la gestión de cultivos en Europa y Estados Unidos, pero sigue siendo un mercado emergente en África subsahariana[8].

Según un informe de *PwC Agribusinesses Insights Survey* 2016, los drones son más populares entre los agricultores de caña de azúcar y maíz, que lo emplean para la fumigación de cultivos, evaluaciones de plagas y análisis de suelos[9].

Ghana

En octubre de 2016, ya se usaban en las plantaciones de piña en las proximidades de la capital, Accra. Las imágenes del vuelo se usan para dirigir las acciones a tomar, controlar el riego o detectar anomalías relacionadas con el tratamiento fitosanitario[10].

Mauritania

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO[11]) ha seleccionado a la empresa española HEMAV, proveedora de servicios con drones, para su proyecto *Drones for Desert Locust* , un proyecto cuyo objetivo es controlar las plagas de langosta[12] en el desierto mauritano[13].

Sudán

El 70% de sus tierras agrícolas están amenazadas por la desertificación, y han optado por buscar soluciones reales a dicho problema, utilizando tecnologías que puedan ser desarrolladas e implementadas por sudaneses.

---

[8] CARLIER, Rémi (2017) «En Afrique, des drones au service de l'agriculture de précision». *Le Monde Afrique.* 27 de diciembre de 2017.
[9] https://www.pwc.co.za
[10] CARLIER, Remi (2016).
[11] FAO: *Food and Agriculture Organization.*
[12] Estas plagas de langostas del desierto (*schistocerca gregaria*) son una de las más peligrosas y destructivas del mundo, especialmente por los daños que causan en los recursos agroalimentarios. Durante la plaga del 2003-2005 se produjeron pérdidas de hasta el 100% en cereales, 90% en legumbres y 85% de pastos. Se necesitaron aproximadamente 570 millones de dólares y 13 millones de litros de pesticida. Los gastos que ocasionó habrían sufragado 170 años de prevención.
http://empresaexterior.com/not/65725/la-espanola-hemav-es-reconocida-por-la-fao-para-combatir-el-hambre-con-drones
[13] *Infodron* «Hemav colabora con la FAO en la lucha contra el hambre en África». 3 de abril de 2018.

La idea es que los drones diseminen semillas de acacia. Los investigadores afirman que esta es la mejor forma de luchar contra la desertificación, porque las raíces de estos árboles pueden detener el movimiento de la arena. Como misión secundaria, lleva a cabo la detección agrícola remota, que es una forma de realizar la evaluación de la salud de las plantas. Al hacer esta evaluación, los investigadores y las ONG podrán acceder a la información necesaria para la toma de decisiones sobre los cultivos[14].

Arqueología

Cada vez más, los arqueólogos de todo el mundo están descubriendo que el uso de drones es una de las técnicas más útiles para su trabajo, pues ahorran tiempo, dinero, y permiten descubrir aquello que todavía se oculta bajo tierra.

Nigeria

Desde 2015, los arqueólogos comenzaron a utilizar drones para detectar, cartografiar y supervisar los yacimientos arqueológicos en Ife (350 kilómetros al SO de Abuja), la cuna de la civilización *yoruba.* Las imágenes aéreas han ayudado a descubrir los muros de la ciudad, cobertizos y asentamientos abandonados, pozos ceremoniales y una serie de materiales arqueológicos creados por el pueblo *yoruba* durante los siglos X-XII. También se han utilizado para identificar emplazamientos en la ciudad de Ilara (300 kilómetros al SO de Abuja), donde ayudaron a descubrir la extensión de una zanja excavada en esa área, que se extiende unos 160 kilómetros, una de las más grandes que se han descubierto. Inicialmente se utilizaron tres drones, prestados por arqueólogos de EE. UU., que ya han regresado. Ahora se está planificando si pueden desarrollar un dron de diseño propio[15].

Tareas Humanitarias

Para UNICEF[16] y otras agencias humanitarias y de desarrollo, la tecnología de drones presenta una oportunidad para cambiar la calidad y la eficiencia de los servicios. Esto se basa en tres capacidades básicas:

[14] CHILD, David (2018) «From Kigali to Khartoum: Africa's drone revolution». *Aljazeera*. 30 de enero de 2018.
[15] CHILD, David (2018).
[16] UNICEF: *United Nations International Children's Emergency Fund.*

- Trasladarse por encima de infraestructuras destruidas y en lugares donde no existen redes de transporte o carreteras, llevando suministros de bajo peso.
- Realizar la detección remota, recopilar imágenes y datos, de las consecuencias de desastres naturales (deslizamientos de tierras,…), ubicar dónde están las personas afectadas y cuáles son los daños causados.
- Extender la conectividad wifi, desde el aire, proporcionando acceso a Internet a campamentos de refugiados o escuelas[17].

Etiopía

La empresa española *Embention* lidera el proyecto *Drones Against Tsetse*, una iniciativa para el control de la *tripanosomiasis africana*[18], comenzando en las regiones agrarias de Etiopía. Dentro de este proyecto, *Embention* ha desarrollado un sistema UAV totalmente autónomo y capaz de aplicar la técnica *Sterile Insect Technique* (SIT) con las moscas *tse-tsé*[19]. Este proyecto está gestionado en colaboración con la IAEA (*International Atomic Energy Agency)*, el Ministerio Etíope de Ganadería y Alimentación y la FAO (*Food and Agriculture Organization*). La mosca *tse-tsé* puede evitar que los granjeros usen animales domésticos para trabajar la tierra, limitando la producción, los rendimientos y los ingresos. Se estima que el impacto económico de los perjuicios causados por la mosca tsé-tsé en África ronda los 4.500 millones de dólares.

Malawi

El 29 de junio de 2017, el Gobierno de Malawi en asociación con UNICEF, inauguraron el primer corredor aéreo africano para el uso humanitario de los drones (suministros médicos de emergencia y entrega de muestras para diagnóstico y teledetección). Está centrado en el aeródromo de Kasungu, en el centro del país, con un radio de 40

[17] HUMANITARIAN AID «Feature: Does drone technology hold promise for the UN?». 6 de septiembre de 2017.

[18] La tripanosomiasis, o comúnmente conocida como la enfermedad del sueño, se transmite por la mosca *Tsetsé,* causando grandes daños y pérdidas tanto humanas como de animales. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), esta enfermedad está presente en 36 países del África subsahariana y amenaza a alrededor de 70 millones de personas en todo el mundo.
https://www.embention.com/es/proyectos/drones-against-tsetse/

[19] Consiste en la liberación de insectos macho estériles en zonas donde la población de moscas autóctonas debe de ser controlada. Una vez liberados, estos insectos se mezclan con las sobrepoblaciones de moscas nativas. Los insectos estériles copulan con las no estériles, sin la consecuente descendencia, por lo que su población desciende. Con el fin de ser eficaz, el SIT requiere que se liberen semanalmente 100 machos estériles por kilómetro cuadrado.

kilómetros y está diseñado para proporcionar una plataforma controlada para que el sector privado, universidades y otros socios puedan explorar las posibilidades de los UAV para proporcionar servicios a comunidades alejadas[20].

El 8 de noviembre de 2017, tuvo lugar un vuelo de suministro simulado de medicinas totalmente autónomo a una distancia de 19 kilómetros, por medio de un dron diseñado en *Virginia Tech* y construido por estudiantes de Malawi. El avión, llamado *EcoSoar,* fue diseñado en el Laboratorio de Sistemas no tripulados para ser fabricado y operado localmente en Malawi, para la entrega remota de medicamentos.

El corredor es el primero de su tipo en África y permite la prueba *Beyond Visual Line of Sight* (BVLOS) en un territorio de más de 5.000 km² y hasta 400 metros de altitud. Las actividades que se realizan en este corredor se centran en tres áreas principales:

- Imágenes: generación y análisis de imágenes aéreas para el desarrollo y durante crisis humanitaria, incluida la vigilancia de la situación en inundaciones y terremotos.
- Conectividad: explorando la posibilidad de que los UAV extiendan las señales de wifi o teléfonos celulares a través de terrenos difíciles, particularmente en situaciones de emergencia.
- Transporte: proporcionando suministros pequeños y de bajo peso, como medicamentos de emergencia, vacunas y muestras para el diagnóstico de laboratorio, incluso para la prueba del VIH[21] a los recién nacidos, ya que tomar antirretrovirales poco después del nacimiento puede salvar miles de vidas[22].

Transporte de sangre y medicamentos

Ruanda

Es un ejemplo de la creciente apertura del continente a la tecnología de los drones, pues se trata de un país muy montañoso (conocido como el país de las mil colinas) con infraestructuras y comunicaciones muy pobres, donde solo el 25% de sus 4.700 kilómetros de carreteras están pavimentadas.

En este país las hemorragias posparto son la principal causa de muerte entre las mujeres que acaban de dar a luz. En circunstancias normales, cuando un hospital de Kabgayi (provincia del sur, a 40 kilómetros al SO de Kigali) necesita reponer el

[20] Unicefstories (2017) «Africa's first humanitarian drone testing corridor launched in Malawi by Government and UNICEF», 29 de junio de 2017. http://unicefstories.org/
[21] Ibídem.
[22] GOUVERNEUR, Cédric (2016). «Demain sera plus drone». *Africa Magazine* OCT 2016.

suministro de sangre, se necesitan de 4 a 5 horas por carretera desde Kigali la capital. Además del viaje por carretera, el proceso de entrega de sangre requiere que los técnicos de laboratorio dejen sus puestos en las instalaciones para realizar el pedido y un posterior seguimiento hasta que llegue al hospital[23].

En marzo de 2016, el Gobierno ruandés firmó un acuerdo con *Zipline Inc*[24], para construir infraestructuras que garantizaran el transporte logístico eficiente de suministros médicos por medio de drones. El 14 de octubre de 2016 tuvo lugar el primer suministro médico por medio de un dron en Muhanga (50 kilómetros al O de Kigali, la capital). Desde entonces, se han realizado más de 2.000 entregas de medicamentos que han salvado vidas porque muchos de ellos estaban en situaciones de riesgo vital. En 2018 está previsto abrir una segunda base para dar servicio a la otra mitad del país. Para cuando toda la operación esté completamente operativa, prestará servicio a 21 clínicas[25].



Figura 2. Ruanda: Transporte eficiente de suministros médicos por medio de drones

El eminente arquitecto británico Norman Foster, propuso establecer «rutas de drones de carga capaces de entregar suministros urgentes a gran escala a zonas remotas», siendo Ruanda la elegida para la prueba.

Los drones siguen rutas predeterminadas y sobrevuelan el escarpado perfil del terreno, y, en lugar de aterrizar, dejan caer el paquete en el hospital, en una caja de papel

[23] MWAI, Collins (2016). «Africa: World's First Drones for Medical Supplies Launch in Rwanda Today». *The News Time*.14 de octubre de 2016.
[24] Empresa de robótica con sede en Silicon Valley (California).
[25] CHILD, David (2018).

biodegradable conectada a un paracaídas, regresando después a la base, todo ello de forma autónoma[26].

Ghana

A finales de 2015, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA[27]), Drones para el Desarrollo y el Servicio de Salud de Ghana pusieron a prueba el uso del *Dr. One*[28], una plataforma híbrida, desde las instalaciones del hospital de distrito en Sandema (frontera con Burkina Faso). El objetivo del proyecto era entregar anticonceptivos a mujeres que vivían en zonas rurales remotas de Ghana.

Catástrofes

La primera acción que realizan los órganos encargados de responder en caso de catástrofes es averiguar lo que sucedió: cuántas personas necesitan ayuda y qué tipo de asistencia necesitan los supervivientes. Para obtener una visión general tan pronto como sea posible, utilizan todo lo que está a su disposición: consultar informes previos, contactar a sus homólogos locales, enviar un equipo de reconocimiento a la escena de la catástrofe, solicitar imágenes satélites y consultar las redes sociales. Hoy en día, los equipos de respuesta a catástrofes tienen otra fuente de información a su disposición: los drones, que frente a imágenes obtenidas por otros medios (satélites, aviones y helicópteros) aportan grandes ventajas:

- Proporcionar imágenes con una resolución mucho mayor que las obtenidas por satélite.
- Realizar vuelos bajo las nubes, cualidad particularmente importante después de los huracanes o tifones, cuando a menudo se tardan dos o tres días antes de que las nubes se disipen y los satélites sean capaces de visualizar la superficie.
- Volar de noche, cuando los helicópteros no suelen volar.

[26] Admin (2017) «L'Afrique est la nouvelle frontière pour les drones commerciaux» L'Entrepreneuriat. 17 de septiembre de 2017. http://lentrepreneuriat.net
[27] UNFPA: *United Nations Population Fund.*
[28] Los sistemas de Dr. One están diseñados específicamente para la prestación de servicios de salud en áreas remotas de países en desarrollo. Se trata de un diseño escalable de componentes de bajo coste, y tiene como objetivo transportar una carga de hasta 2 kg a una distancia de hasta 100 km. Los sistemas se pueden operar de manera segura y de manera automatizada, sin infraestructura adicional, a través de teléfonos móviles. Son altamente robustos y fáciles de mantener.
http://www.dronesfordevelopment.org/images/pdf/Dr.One---POC-Executive-Summary_V1.0.pdf

– Volar en el interior de edificios dañados para ver si son seguros, antes de acceder a su interior.

Comparando las imágenes antes y después de los huracanes, los expertos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM/IOM) son capaces de calcular cuántas casas fueron destruidas y cuántas personas necesitarán refugio[29].

Prevención de inundaciones

Tanzania

Desde 2013, el Ayuntamiento de Dar es Salaam (capital de Tanzania) en cooperación con el Banco Mundial y otros socios, incluidas Cruz Roja y Open *Geospatial Consortium,* viene utilizando drones para trazar carreteras, cursos de agua y superficies inundables. El proyecto apodado *Open Mapping* (*Ramani Huria* en swahili), tiene como objetivo ayudar a las comunidades en los barrios más desfavorecidos a crear mapas precisos, que pueden utilizarse para reducir los riesgos de inundaciones y mejorar la respuesta a los desastres[30].

Tareas contraincendios

Los drones comerciales pueden resistir temperaturas extremas desde -5ºC hasta 50ºC y pueden volar a una altitud de 4.500 metros, lo que permite a los bomberos desplegar drones sobre aquellas áreas donde los incendios están activos. Con el uso de cámaras térmicas avanzadas que transmiten datos a los centros de mando, pueden identificar personas o animales, incluso cuando la visibilidad está limitada por la oscuridad, el humo o la vegetación, permitiendo que los equipos de emergencia determinen exactamente dónde se necesita ayuda. Las cámaras térmicas también apoyan las medidas proactivas de lucha contraincendios, cartografiando los accesos a las zonas donde pueden producirse nuevos focos[31].

[29] SOESILO, Denise (2016). «How Drones Can Help in Humanitarian Crises». *European Commission. rotection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes*. 21 de noviembre de 2016. https://ec.europa.eu/echo

[30] Thomson Reuters Foundation (2017) «How drones are changing the lives of flood victims in Tanzania» *CNBCAfrica* 4 de enero de 2017.

[31] iAfrikan News «How firefighters in South Africa are using drones to protect their forests». *IAFRIKAN*. 23 de junio de 2017.

Suráfrica

Los aviones no tripulados solicitados por los bomberos en Suráfrica durante los incendios forestales de la Provincia Occidental del Cabo estaban equipados con capacidades de mapas térmicos, lo que les permitió identificar los focos con un mayor riesgo de reproducirse; esto es algo casi imposible de llevar a cabo por el personal en tierra, mientras trabajan en medio de un humo cegador y una espesa maleza[32].

Cartografía

Los drones parecen ser la mejor, si no la única, forma de inspeccionar los vastos territorios africanos que aún no han sido explorados, o al menos no están catalogados de manera efectiva. En África, solo el 10% de las tierras rurales están cartografiadas y registradas, lo que representa un obstáculo inmenso para el desarrollo. Los drones podrían utilizarse para acelerar el proceso de registro de tierras, facilitando la evaluación y titulación de la propiedad de la tierra, evitando conflictos comunitarios. La Universidad de Wageningen (Países Bajos) tiene una facultad de investigación donde se está desarrollando la tecnología de drones específica para su uso en el control de tierras y del agua[33].

Etiopía

En febrero de 2015, comenzó la construcción de un importante eje ferroviario de 375 kilómetros que conecta el país de sur a norte, desde Awash hasta Weldiya. Para garantizar su viabilidad y el buen desarrollo del trabajo, era necesario realizar un estudio detallado del terreno. Para ello, un consorcio surafricano-turco (*3DroneMapping*[34] y *Birlik Harita*[35]) cartografiaron el área con drones durante 10 meses [36].

[32] iAfrikan News (2017).
[33] REYNAERT, Maaiket (2015). «Drones: Propelling Sustainable Development». *Resert Editorial.* 8 de abril de 2015.
[34] *3DroneMapping*, compañía fundada en 2014 en Kwazulu-Natal en Sudáfrica. Su especialidad es la cartografía aérea, principalmente en el continente africano (Uganda, Mozambique y Zanzibar).
[35] Empresa turca del mismo sector.
[36] Newsroom (2016) «En Ethiopie, la cartographie aérienne se fait par drones». *Newsroom* 6 de julio de 2016.

Namibia

Un proyecto de la organización suiza sin fines de lucro *Drone Adventures* utiliza los drones para explorar la sabana. Los datos recopilados se evalúan y se usan para mejorar la gestión de las tierras. El dron empleado tiene varias cámaras multiespectrales y por lo tanto es adecuado para inventariar plantas y animales raros; el objetivo general del proyecto es utilizar drones para desarrollar una herramienta de supervisión que facilite el empleo sostenible de los recursos y la conservación de la naturaleza[37].

Malawi

En el distrito de Nsanje (300 kilómetros al S de Lilongüe, la capital) un equipo de Médicos Sin Fronteras (MSF) utilizó un pequeño dron (700 gramos de peso) para realizar una cartografía aérea de Makhanga, un área de 60 kilómetros cuadrados que quedó parcialmente aislada y sin acceso a la ayuda humanitaria durante las grandes inundaciones de 2015. Existen pocos mapas detallados de la zona y los equipos de emergencia querían estar preparados con antelación, de cara a la siguiente estación de lluvias[38].

Minería

Las compañías mineras están recurriendo a la tecnología de drones para modernizar sus operaciones y reconsiderar sus estructuras de costes. La industria minera se ha convertido en la última industria en adoptar los drones, que se utilizan para todo, desde la cartografía hasta la medición de stocks.

Vigilancia de redes Eléctricas

Costa de Marfil

El 6 de julio de 2017, la *Compagnie ivoirienne d'électricité* (CIE[39]) uno de los líderes africanos de la electricidad[40], anunció un proyecto para el uso de UAV para vigilar sus

[37] http://droneadventures.org/tag/namibia/
[38] RIBET, Kate (2017). «Drones y mapas que salvan vidas en África; tecnología al servicio de las ONG». *El Confidencial.* 25 de agosto de 2017.
[39] CIE que fue privatizada en 1990 y es propiedad del grupo camerunés *Eranove,* proporciona electricidad a 1,3 millones de clientes de Costa de Marfil, y exporta a Ghana, Togo, Benin, Burkina Faso y Malí.

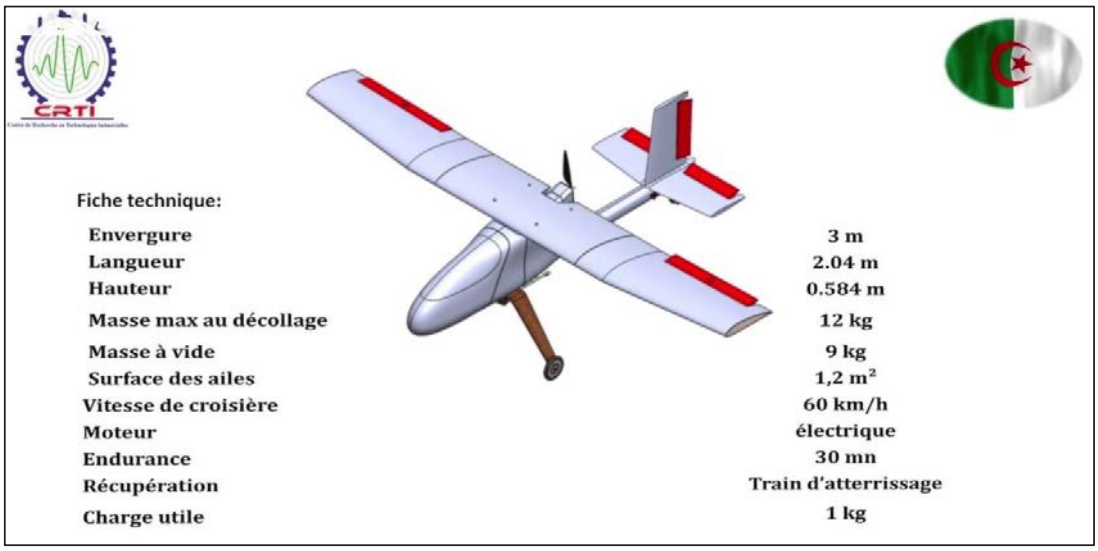
líneas de alta tensión. Estos drones serán necesarios en la explotación y mantenimiento de los 5.000 kilómetros de líneas, que se verán duplicados en cinco años con las interconexiones con Sierra Leona[41].

Consiste en montar varios sensores en los aviones no tripulados para tomar imágenes de las líneas. Es más barato que el helicóptero y más rápido para llevar a cabo inspecciones desde el suelo[42].

Industria Local (Modelos «Made in Africa»)

Argelia

El tercer dron argelino (*Amel* 3-300) fabricado por el *Centre de Recherche en Technologies Industrielle*s (CRTI) de Chéraga (Argel), efectuó su primer vuelo el 25 de diciembre de 2016, lo que le ha colocado al nivel de Suráfrica en este campo. Está equipado con un motor eléctrico y 2 cámaras de vigilancia que proporcionan imágenes en tiempo real y está destinado a la experimentación científica y pedagógica[43].



[40] A primeros de julio de 2017, Costa de Marfil puso oficialmente en funcionamiento la presa hidroeléctrica de Alépé, construida por China, para afrontar el déficit de energía en el país. Abiyán pretende duplicar su producción actual (2.000 MW) en 2020.

[41] AFP «Côte d'Ivoire: projet d'utilisation de drones dans la production électrique». *news.abidjan.net.* 7 de julio de 2017.

[42] Ibídem.

[43] TSA «Drones : On place l'Algérie aux côtés de l'Afrique du Sud dans ce domaine» TSA (*Tout sur l'Algérie).*

Marruecos

Sobre la base de un dron fabricado en el extranjero, la *start-up* marroquí *Atlan Space* ha desarrollado un módulo de inteligencia artificial (AI) que permite utilizar aviones no tripulados en la vigilancia de la actividad marítima ilegal (vertidos de petróleo, pesca ilegal, …). Tras su presentación en la COP[44]22 (Marrakech, 14-15 de noviembre de 2016) ha sido muy apreciado por varias ONG ambientales[45].

Camerún

En 2015, una empresa emergente camerunesa llamada *Will & Brothers* recaudó 200.000 dólares para el proyecto *Drone Africa,* que tiene como objetivo proporcionar drones con fines civiles a empresas y al Estado tanto en Camerún como en otros países, llegando a ensamblar y producir algunos componentes para drones[46].

Kenia

La compañía logística *Astral Aviation,* con sede en Kenia, planea abrir un aeropuerto para drones en la pista de aterrizaje de Kapese (Lokichar, 400 kilómetros al NE de Nairobi) para proporcionar servicios a la exploración petrolera en la región[47].

Suráfrica

Actualmente dos empresas de defensa sudafricanas producen UAV centrados en aplicaciones de defensa: *Denel Dynamics* y *Paramount Advanced Technologies* (PAT). Sus productos no se superponen y también existen otras empresas más pequeñas que no están centradas en aplicaciones para defensa. Además, Consejo para la Investigación Científica e Industrial (CSIR) tiene su propia actividad en este campo, pero en la investigación y desarrollo en lugar de la producción[48].

---

[44] Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
[45] Admin (2017) «L'Afrique est la nouvelle frontière pour les drones commerciaux» L'Entrepreneuriat. 17 de septiembre de 2017. http://lentrepreneuriat.net
[46] AFP (2018) «Cameroon start-up launches drones for global market». *eNews Channel Africa*. 4 de marzo de 2018. https://www.enca.com
[47] LAHDIDI, Mehdi (2017) «Drones: l'Afrique se positionne dans un marché potentiel de 84 milliards de dollars». *La Tribune Afrique*. 5 de marzo de 2017.
[48] Defenceweb (2017) «Defence Industry Strategy document identifies two military UAV suppliers». *Defenceweb.* 13 de julio de 2017.

Conservación de la fauna y vida silvestre

Los drones de ala fija vigilan las poblaciones de animales, detectan y disuaden a los cazadores furtivos en muchos países africanos (Kenia, Namibia, Níger, Suráfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabue[49].

Kenia

Desde 2014, el Servicio de Vida Silvestre de Kenia (KWS[50]) viene empleando drones de vigilancia para frenar la caza furtiva de elefantes y rinocerontes en los parques nacionales, estableciéndose un programa piloto en el Parque Nacional Tsavo (180 kilómetros al NO de Mombasa)[51].

Níger

La compañía nigerina *Drone Africa Service* ha empleado un sistema de drones para contribuir al seguimiento de la jirafa blanca (*jirafa Peralta)*[52] en el área de Kouré (60 kilómetros al E de Niamey). Esto forma parte del proyecto «Reserva de la biosfera transfronteriza de la región W-Arly-Pendjari (150 kilómetros al S de Niamey, en la frontera con Burkina Faso y Benín), financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ[53]) y ejecutado por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ[54])[55].

Senegal

En mayo de 2016 se hicieron públicas las imágenes tomadas por un dron que demuestran el alcance del comercio ilegal de una madera preciosa conocida como *vène* (*pterocarpus erinaceus*), entre Casamance y Gambia llevado a cabo por

[49] Technology Quarterly (Print edition). «Drones—what are they good for?». *The Economist*. 10 de junio de 2017.
[50] KWS: Kenya Wildlife Service.
[51] ADIKA, Oscar (2014). «Kenya Wildlife Service To Order Surveillance Drones to Curb Poaching».Techweez. 26 de marzo de 2014. http://www.techweez.com
[52] Las últimas poblaciones de especies endémicas de *Jirafa Peralta* se encuentran en Níger, en la zona de la meseta Kouré y Dallol Bosso, que abarca más de 1700 km^2. Esta población fue particularmente amenazada por la pérdida de su hábitat —la zarza tigre— destruida por la agricultura, sequías, así como por la caza furtiva. Anteriormente, estaban presentes por miles en Níger, Senegal, Mauritania, Mali y Nigeria. El último censo de 2017 cifra la población en 607 ejemplares.
[53] BMZ: *Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.*
[54] GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.*
[55] CHARLES, Laura (2018). «Des drones pour la protection des girafes blanches au Niger». Happy In Africa! 27 de febrero de 2018.

traficantes chinos que la exportan para hacer muebles de lujo con destino a sus nuevas élites[56].

Transporte

La distribución de paquetería por medio de drones tiene especialmente sentido en países donde las infraestructuras son muy deficientes y las comunidades están desconectadas entre sí. Durante la temporada de lluvias, muchas carreteras desaparecen y las ayudas pueden demorarse horas. Los expertos creen que los drones podrían representar entre el 10 y el 15% del sector de transporte en África durante la próxima década[57].

Ruanda

Las autoridades del llamado «país de las mil colinas» están apostando por los drones para resolver sus problemas de transporte. El primer «dronport» del mundo (primer proyecto que construye la *Norman Foster Foundation*) se está construyendo en la costa ruandesa del lago Kivu (Al O del país, en la frontera con RDC), y debería estar operativo a finales de 2018. La idea es crear una red de «dronports» con la finalidad de repartir suministros médicos y otras necesidades[58].

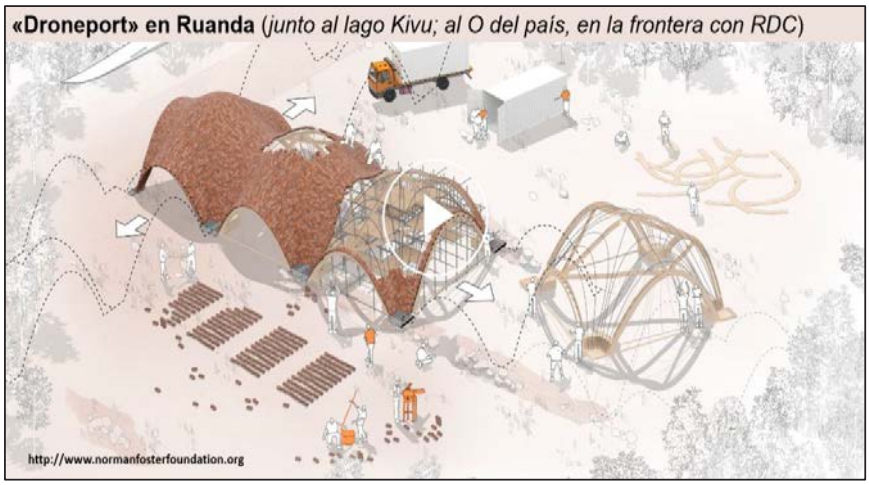


Figura 3. Ruanda: Construcción de un «Dronport» por la fundación Norman Foster

[56] CARAMEL,Laurence (2016). «Un drone filme le pillage pour la Chine des dernières forêts du Sénégal» *Le Monde Afrique.* 26 de mayo de 2016.
[57] EFRON, Shira «Drones Could Deliver Change to Africa».*The Rand Blog (Rand Corpration)*. 17 de noviembre de 2017.
[58] http://www.normanfosterfoundation.org/es/project/droneport/

Seguridad y Defensa

Los drones son muy útiles en este campo porque son silenciosos, resistentes, polivalentes y casi invisibles a simple vista, pudiendo emplearse desde misiones de vigilancia hasta ataques selectivos.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NN. UU.

La tecnología de los vehículos aéreos no tripulados (UAV) parece estar arraigando en las Naciones Unidas (NN. UU.), y se utilizan para diversos fines, incluyendo operaciones humanitarias, de desarrollo y de mantenimiento de la paz.

NN. UU., al igual que otros operadores de UAV, ha observado que estos sistemas son especialmente adecuados para tareas complicadas que pondrían a prueba a las tripulaciones tradicionales, además de suponer un menor riesgo para las personas y un coste muy inferior.

Los UAV han demostrado ser parte de la solución a un conjunto de problemas difíciles pues permiten supervisar, con recursos limitados, extensas áreas de terreno difícil con escasas carreteras.

Es importante destacar que todos los UAV, operados por Naciones Unidas, están desarmados y destinados únicamente a fines de vigilancia.

Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)

En enero de 2013, el jefe de la MONUSCO[59], Herve Ladsous, informó al Consejo de Seguridad de la ONU, durante una sesión a puerta cerrada, que la misión planeaba desplegar tres UAV en las provincias orientales de la República Democrática del Congo. Estados Unidos, Reino Unido y algunos otros miembros del Consejo de Seguridad apoyaron la idea. Sin embargo, Ruanda, que había negado las acusaciones de expertos de la ONU de que apoyaba al «Movimiento 23 de marzo», se opuso a esta propuesta. La delegación de Ruanda informó al Consejo de Seguridad de la ONU que MONUSCO sería considerada «beligerante» si desplegaba drones en el este de la RDC. Otros países, incluidos Rusia, China y algunos europeos, también expresaron sus reservas, alegando que había aspectos que no estaban claros, como quién recibiría la información de los drones y cómo de amplia sería su difusión, expresando

[59] MONUSCO: *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo.*

incomodidad ante la idea de que Naciones Unidas se convirtiera en un colector de información[60].

El 1 de agosto de 2013, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NN. UU., confirmaba que había seleccionado al proveedor europeo *Selex*[61] para proporcionar apoyo con UAV (modelo *Falco,* equipado con cámaras térmicas) a la MONUSCO. El contrato tiene un coste de 10 millones de euros/año con una duración inicial de 3 años, prorrogables por 2 años más[62].

Este sistema de observación, que está operado por el contratista bajo el estricto control y seguridad de la ONU, realiza tareas rutinarias para apoyar la protección de la población civil, supervisar el comportamiento de los grupos armados en la delicada región de Goma (al este, junto a la frontera con Burundi y Ruanda) y apoyar la ayuda humanitaria.



Figura 4. UAV de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)

[60] «Rwanda opposes use of drones in DRC». *News24*. 9 de enero de 2013.
[61] *Selex ES* era una filial de *Finmeccanica S.p.A.* (renombrada como *Leonardo*), activa en el negocio de electrónica y tecnología de la información, con sede en Italia y Reino Unido.
[62] HOYLE, Craig. «UN picks Falco UAS for DRC peacekeeping mission». *Flight Global*. 7 de agosto de 2013.

Los contratistas son responsables de que la operación sea eficiente, segura y fiable mientras que el personal militar (Reino Unido, la India, Pakistán e Irlanda) asume la planificación, programación y dirección de cada misión (aproximadamente 520 misiones/año)[63].

Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)

Desde julio de 2016, 3 *Hermes 900,* fabricado por la compañía israelí *Elbit Systems*, están apoyando a la MINUSMA. Se trata de un dron de vigilancia de larga duración de altitud media, similar al MQ-9 *Reaper*. Según *IHS Jane's*, *Thales UK* firmó un acuerdo para operarlos durante tres años en diciembre de 2015. A diferencia de los drones militares que ya están operando en Malí, estos drones se utilizarán para proporcionar vigilancia aérea para operaciones civiles (convoyes humanitarios…)[64].



Figura 5: *Hermes 900 Elbit* de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) en Tombuctú (Malí)

[63] KERBEY J Tony. « MONUSCO's edge - Unmanned aerial systems ». 23 de junio de 2016 https://monusco.unmissions.org
[64] http://dronecenter.bard.edu/drone-bases-updates/

El 1 de julio de 2016, los Países Bajos transfirieron a Alemania la responsabilidad de la unidad de inteligencia de la MINUSMA. Para cumplir esta misión, la Agencia Alemana de Adquisiciones de Defensa (BAAInBw) *y Airbus Defence and Space* firmaron un contrato para proporcionar drones de vigilancia *Heron* 1 para apoyar la misión de la Bundeswehr en Malí. De forma similar a la misión en Afganistán, activa desde 2010, los UAV serán alquilados al fabricante, *Israel Aerospace Industries (IAI)* y operados por *Airbus*. Las fuerzas alemanas han desplegado los *Heron 1* en la base aérea de Gao (1.000 kilómetros al NE de Bamako).

El *Heron 1* tiene una envergadura de 17 metros y una autonomía de 24 horas con un alcance de 800 kilómetros, puede realizar las siguientes tareas:

- Detectar trampas explosivas (IED[65]) desde el aire.
- Acompañar convoyes y patrullas.
- Ayudar a las fuerzas en situaciones de combate.
- Reconocimiento y vigilancia de rutas.
- Establecer perfiles de movimiento.
- Vigilancia a largo plazo.
- Respaldar la evaluación de la situación.
- Proteger bases militares.

También se emplea para apoyar misiones humanitarias[66].

Vigilancia

En el ámbito policial, los drones son la alternativa más económica y silenciosa a los helicópteros. Sus misiones van desde control de masas hasta crear modelos detallados en 3D para ayudar a los investigadores de accidentes de tráfico[67].

Suráfrica

En las aguas de Ciudad del Cabo existe una de las más altas concentraciones de tiburones en el mundo y es una de las áreas más afectadas por los ataques de los

[65] IED: *Improvised Explosive Device.*
[66] AHROHEIM, Anna.(2018). «Germany extends IAI Heron contracts for missions in Mali, Afghanistan». *The Jerusalem Post*. 6 de febrero de 2018.
[67] Technology Quarterly (Print edition). «Drones—what are they good for?». *The Economist*. 10 de junio de 2017.

tiburones. Cuando se da una alerta, se envía un dron a la zona y define la amenaza. Las imágenes son recibidas en vivo por los vigilantes, que deciden como actuar[68].

Empleo militar

A medida que las tecnologías se vuelven comercialmente más asequibles, más fáciles de emplear y de menor tamaño, los UAV están, cada vez más presente en los inventarios de las Fuerzas Armadas africanas. En general, suele tratarse de modelos más pequeños y de empleo táctico[69]. Por otro lado, África representa un nuevo escenario para el despliegue y empleo de drones armados.

En octubre de 2017, en respuesta a la creciente preocupación por la proliferación de UAV armados, 53 Estados (solo 4 africanos: Malawi, Nigeria, Seychelles y Suráfrica) firmaron una «Declaración conjunta para la Exportación y posterior uso de vehículos aéreos no tripulados (UAV) armados», con el objetivo de restringir la exportación de tales tecnologías. Ni China ni Rusia fueron signatarios[70].

Argelia

Argel contempla la adquisición de drones y de la tecnología asociada, como un paso importante en la actualización de sus capacidades; además de sus conversaciones en curso con Estados Unidos, ha iniciado negociaciones con China.

Pero existe un desacuerdo entre Argel y Washington sobre la venta de UAV pues, aunque comparten las mismas preocupaciones y ven los drones como herramientas útiles en la lucha contra el terrorismo, siguen existiendo profundas divisiones sobre quién supervisaría la tecnología y las operaciones.

Por un lado, para EE. UU. tener la capacidad de operar sus UAV desde una base en territorio argelino le proporcionaría acceso a la mayor parte de la región ya que Argelia comparte fronteras con la mayoría de los Estados del Magreb-Sahel.

Por otro lado, Argelia ha solicitado asistencia norteamericana para desarrollar sus propias capacidades y llevar a cabo operaciones con drones norteamericanos, pero EE. UU. se ha opuesto a tales demandas. En esta línea; el embajador de Estados

[68] France 2. «Afrique du Sud : des drones anti-requins pour empêcher les attaques». *France Télévisions.*18 de marzo de 2017.
[69] *Military Balance* 2017, p. 362.
[70] «Joint Declaration for the Export and Subsequent Use of Armed or Strike-Enabled Unmanned Aerial Vehicles (UAV)» https://www.state.gov

Unidos en Argelia, Henry Ensher, declaró explícitamente que Estados Unidos no venderá drones ni la tecnología asociada a Argelia, debido a la negativa de Argel a cooperar[71].

Camerún

En 2015, el Departamento de Defensa de los EE.UU., acordó que *Insitu,* una filial del gigante de la defensa *Boeing*, suministrara a las Fuerzas Armadas camerunesas 6 drones de vigilancia *ScanEagle* por valor de 9,3 millones de dólares[72].

Libia

En 2009, Austria vendió 4 *Schiebel Camcopter* S-100[73] a Libia, que, al parecer, fueron asignados a la 32.ª Brigada *Khamis.* La empresa informó que los UAV fueron exportados para supervisar refugiados a lo largo de las fronteras del país. Sin embargo, los grupos armados los han estado utilizando, al menos dos de ellos. En 2015 el grupo armado *Fajr Libia* derribó un S-100 cerca de la base aérea de al-Watya (O de Libia).

El 9 de junio de 2017, un grupo de expertos de NN. UU. publicaron un informe final sobre la guerra de Libia (2014-actualidad). Dicho informe confirmaba la presencia de drones *Wing Loong*[74] y *Schiebel Camcopter* S-100, supuestamente proporcionados por Emiratos Árabes Unidos para apoyar las operaciones del Ejército de Liberación Nacional Libio (LNA[75]) contra el Consejo de la Shura de los Revolucionarios de Benghazi (BRSC[76])[77].

Desde junio de 2016, como muestran las imágenes de satélites de la sección dedicada al embargo de armas de dicho informe, 2 *WAV Loong* UAV estuvieron operando desde la base aérea de al-Khadim (100 kilómetros al E de Bengasi). En septiembre de 2016,

[71] STRATFOR Worldview (2014) «*Algeria: U.S. Drone Dispute Underscores Tensions*».
[72] https://www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&tab=core&id=7b3767ebc4f0c863abefc8370d9a5d84&_cview=0
[73] Desarrollado por la empresa austríaca *Schiebel* en cooperación con la *Compañía de Inversiones de Sistemas Autónomos de Abu Dhabi* (ADASI) de Emiratos Árabes Unidos.
[74] UAV desarrollado por *Chengdu Aircraft Industry Group* (República Popular China). Emiratos Árabes Unidos fue uno de los primeros clientes extranjeros. Arabia Saudita y más tarde Egipto son los otros dos países de la región que compraron el *Wing Loong* de primera generación, que tiene solo una cápsula para armamento guiado con una carga máxima de 100 kg.
[75] LNA: *Libyan National Army.*
[76] BRSC: *Bengha-zi Revolutionaries' Shura Council.*
[77] Carta S/2017/466, de fecha 1 de junio de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Libia. Pp. 144 a 146. http://www.un.org

el BRSC afirmó que los Emiratos Árabes Unidos e Italia estaban operando *MQ 9 Reaper, Predator* y *Schiebel Camcopter S100* sobre Bengasi. Sin embargo, el BRSC identificó erróneamente el UAV *Wing Loong* como un *MQ 9 Reape*r. Más tarde el BRSC afirmó que los *Wing Loong* usaron misiles para alcanzar blancos específicos en áreas controladas por BRSC en Benghazi[78]. El *Wing Loong* estaría siendo operado por un país extranjero, muy probablemente por Emiratos Árabes Unidos, desde la base aérea de al-Khadim[79]. Imágenes de satélites confirmarían la presencia de 2 UAV de fabricación china en una rudimentaria pista de aterrizaje.

En coordinación con el Gobierno Libio de Acuerdo Nacional (GNA), las fuerzas estadounidenses vienen realizando ataques aéreos de precisión con drones en territorio libio. El último tuvo lugar el 24 de marzo de 2018 en Ubari (700 kilómetros al S de Trípoli) eliminando a un líder de AQIM[80] .

Malí

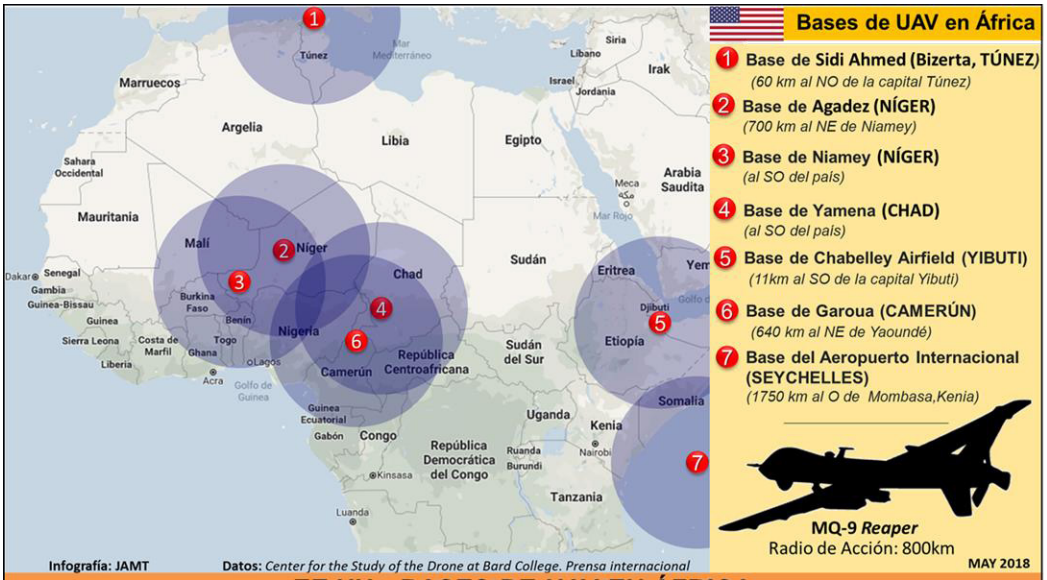
El espacio aéreo de Malí comienza a estar saturado por UAV de diversos tamaños y orígenes (Suecia, Alemania, Francia y Estados Unidos, entre otros, operan drones sobre Malí). El informe anual de 2015 de la Sección de Seguridad Aérea de Naciones Unidas, Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno[81], informaba que solo dentro de la MINUSMA había 21 sistemas de UAV, aunque no especificaba el tipo de aeronave. El informe también destacaba varias deficiencias de seguridad relacionadas con las operaciones de drones[82].

[78] Carta S/2017/466, de fecha 1 de junio de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Libia. pp. 144 a 146. http://www.un.org
DEALANDE, Arnaud. «United Nations Shines Light on Shadowy Libyan Air War». *War Is Boring's.*14 de junio de 2017.
[79] Anexo 34 al documento S/2017/466, Carta de fecha 1 de junio de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Libia.

[80] TOMLINSON, Lucas «Drone strike in Libya kills 2 “terrorists” US Africa Command says» *Fox News*. 25 de marzo de 2018.
[81] UN/Department of Field Support/ Logistics Support Division «Aviation Safety Section Annual Report-2015». UN New York 2016.
[82] http://dronecenter.bard.edu/drone-bases-updates/

PAISES QUE DESPLIEGAN UAV EN MALI
Suecia
El ejército sueco opera los *AAI Shadow* (conocido como *Örnen,* o "Eagle") y *AeroVironment Puma* (*Korpen,* "Raven") desde Timbuktu (Malí). La ONU construyó una pista adaptada a los *Shadow* al sur de *Camp Noble*, la base de la ONU en el aeropuerto de Timbuktú.
Alemania
Desde junio de 2016, el ejército alemán despliega UAV de reconocimiento táctico *Luna* en Gao (Malí). Alemania planea desplegar drones *Heron* alquilados a *Israel Aerospace Industries* y operados por Airbus en Gao (Malí).
Francia
Desde enero de 2013 coincidiendo con el lanzamiento de la operación *Serval* se estacionaron drones *Harfang* (fabricados por EADS) en la Base Operacional Avanzada (FOB) en Niamey (Níger). En 2014, fueron reemplazados por 5 de los 6 MQ-9 Reaper-Bloque 1 de origen estadounidense[83] [84], que son un pilar clave de la operación *Barkhane,* completando más de 20.000 horas de vuelo (abril 2018)[85]. En septiembre de 2017, Florence Parly, ministra de las Fuerzas Armadas, anunció que los drones franceses estarían armados. Sin embargo, el jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMA), general André Lanata, informó (Comparecencia ante el Senado, 24 de abril de 2018) que se recibirán otros 6 MQ-9 *Reaper*-Bloque 5 en 2019 y que los drones franceses no estarían armados hasta finales de 2019, principios de 2020[86].

[83] La ley de programación militar 2014-2019 prevé la entrega de otros dos sistemas de 3 drones cada uno, aún desarmados, para 2019, lo que elevará el número total de los *Reaper* francés a 12.
LAMIGEON, Vincent. «La France doit-elle armer ses drones Reaper?». *Challenges.* 30 de mayo de 2017
[84] ROGER, Benjamin «Terrorisme: vers une guerre des drones dans le Sahel». *Jeuneafrique.* 18 de diciembre de 2017.
https://www.challenges.fr/entreprise/defense/la-france-doit-elle-armer-ses-drones-reaper_476797
[85] EMA French Defence Staff «Operations, situation update, 30 March to 5 April 2018» https://www.defense.gouv.fr
[86] HUBERDEAU, Emmanuel «Armée de l'Air: L'armement des Reaper attendu pour 2019/2020». *Air&Cosmos*. 24 de abril de 2018.



EE.UU.: BASES DE UAV EN ÁFRICA

CAMERUN

- **Base de Garoua** (640 km al NE de Yaoundé)

Desde principios de febrero de 2016, alberga una flota de 4 UAV *Gray Eagle,* un sucesor del *Predator* , fabricado por *General Atomics.*, con capacidad vigilancia 24/24hrs, que pueden ser armados con misiles *Hellfire* o con bombas *Viper Strike*.

YIBUTI

- **Chabelley Airfield** (11km al SO de la capital)

El centro de las operaciones de los drones estadounidenses en el continente, porque le permite cubrir Yemen, el SO de Arabia Saudita, una gran franja de Somalia y partes de Etiopía.

NÍGER

- **Aeropuerto Internacional de Niamey** (Al SO). Desde 2016, AFRICOM despliega drones no armados *Predator* MQ-1.
- **Base de Agadez** (700 km al NE de Niamey). Operativa desde y, modelos más grandes, alberga los MQ-9 *Reapers,* inicialmente desplegados en Niamey. Realizan misiones de inteligencia en las fronteras nigerino-malienses, al norte del país.

CHAD

- **Aeropuerto Internacional de N'Djamena . Tiene establecidos** drones *Predator* MQ-1 y, MQ-9 *Reapers.*

TÚNEZ

- **Base Aérea de Sidi Ahmed** (Bizerta, 60km al NO de Túnez). Desde junio de 2016, los *Reaper* realizan misiones sobre Libia (Sirte principalmente). Oficialmente no están armados ya que ese tipo de misiones se realizan desde bases en Europa. También proporcionan inteligencia a las autoridades tunecinas para mejorar el control de fronteras sobre su propio territorio.

SEYCHELLES

- **Aeropuerto Internacional de Seychelles**. Drones *Predator* MQ-1 y, MQ-9 *Reapers*,

Figura 6. EE. UU.: Bases de UAV en África

Nigeria

Aunque inicialmente Nigeria se había basado en UAV extranjeros, presentó en la Air Expo 2012 en Kaduna (160 kilómetros al N de Abuja), un UAV táctico *Amebo*, desarrollado por el Instituto de Tecnología de la Fuerza Aérea (AFIT), revelándose que los vuelos de prueba para las versiones *Amebo* I y II habían sido realizados por pilotos británicos en 2010 y 2011, pero que un piloto de la Fuerza Aérea de Nigeria (NAF) realizaría el vuelo de prueba del *Amebo III*. En 2013 presentó el dron *Gulma*, también producido por el AFIT con la ayuda de ingenieros aeroespaciales de la Universidad de

Cranfield (Reino Unido). En 2014, adquirió 5 CH-3 Rainbow UCAV (uno perdido en un accidente) de fabricación china.

El 15 de febrero de 2018, la Fuerza Aérea de Nigeria (NAF) presentó en la base Aérea de Kaduna, un nuevo vehículo aéreo no tripulado (UAV) producido en el país, el *Tsaigumi*[87], que se utilizará para mejorar las capacidades de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR[88]) de la NAF. Ha sido producido por ingenieros aeroespaciales de la NAF en colaboración con *UAVision* de Portugal[89]. La NAF informó que *Tsaigumi* era una versión mucho más avanzada y operacional que los prototipos anteriores (*Amebo* y *Gulma*) y que hay planes para producirlo en masa. También informó de que se ha comenzado a desarrollar el primer UAV armado, el *Ichoku,* que sería del nivel del CH-3.

[87] «Vigilancia» en *Hausa*, el idioma local.
[88] ISR: *Intelligence Surveillance and Reconnaissance.*
[89] La Fuerza Aérea de Nigeria (NAF) firmó el 4 de octubre de 2016 un memorando de entendimiento con *UAVision* para la producción de vehículos aéreos no tripulados en Nigeria. En ese momento, NAF informó que la colaboración llevaría a la producción de 4 prototipos de UAV, 2 de ellos producidos en Nigeria.

UAV de la Fuerza Aérea Nigeriana (NAF)			
Fecha	**Modelo**	**Fabricante**	**Características principales**
2006-2007	***Aerostars***	*Aeronautics Defence Systems* -ADS (Israel)	
2010-2013	***Amebo***	Instituto de Tecnología de la Fuerza Aérea de Nigeria (AFIT)	
2013	***Gulma*** UAV táctico (NAF 610)	Instituto de Tecnología de la Fuerza Aérea de Nigeria (AFIT)/Universidad de Cranfield (Reino Unido)	Peso: 48 kg V. Max: 86 nudos Peso: 40 kg Alcance max: 923 km Altitud max: 10.000 pies Autonomía: 5.8 hrs
2014	***Rainbow CH-3***	China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC)	Longitud: 8 m Velocidad:180km/h Autonomía: 12 hrs Alcance: 180 km Autonomía: 20-40hrs Armamento: .. Bombas guiadas FT-5 .. 4 Misiles AR-1.
2018	***Tsaigumi***	Instituto de Tecnología de la Fuerza Aérea de Nigeria (AFIT / UAVision (Portugal)	Todo tiempo Autonomía: 10hrs Altitud max:15.000pies Alcance:100kms Peso max: 95kg.

Tabla 1. UAV de la Fuerza Nigeriana (NAF) Fuente: *Defenceweb*

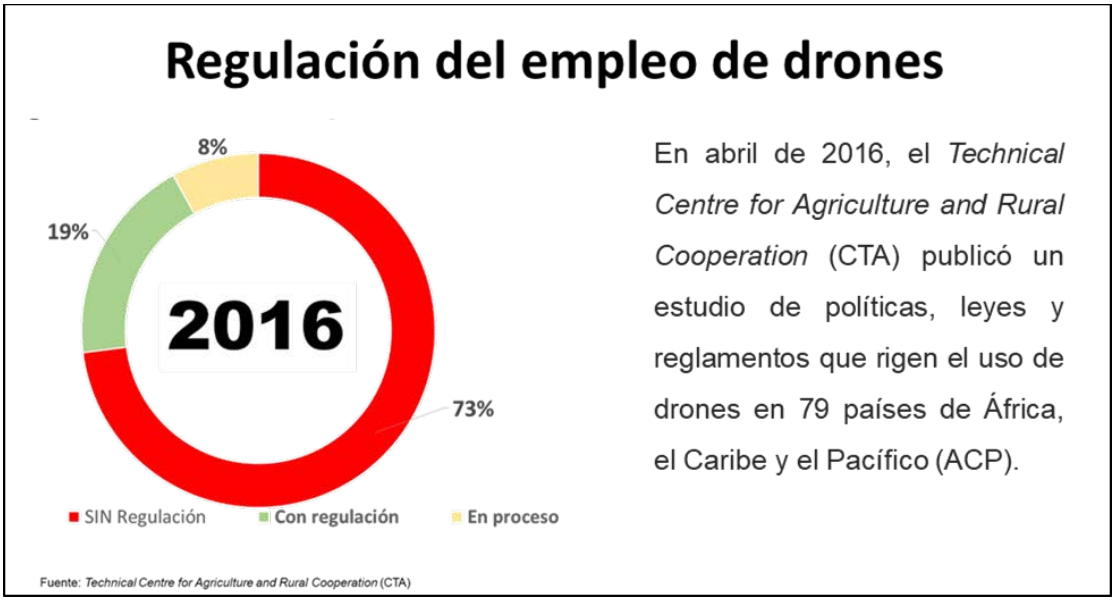
Inicialmente los drones CH-3 fueron operados por contratistas chinos, el 2 de marzo de 2018, y tras dos años de formación, se graduaban los primeros cinco pilotos de UAV y se confirmaba que pilotarán los CH3-A que actualmente se encuentran desplegados en el noreste de Nigeria, donde la operación *Lafiya Dole* los está utilizando contra los terroristas de Boko Haram.

Regulación sobre el uso de drones

La rentabilidad de este nuevo tipo de actividad parece prometedora, pero son principalmente los aspectos legislativos y normativos de las operaciones con drones los que preocupan a las empresas. Volar un dron no es una actividad obvia en el continente africano, ya que las regulaciones, unas veces muy estrictas y otras inexistentes, restringen su uso. Conocer las normativas del espacio aéreo para operar

drones en las diferentes áreas es fundamental, aunque al tratarse de una tecnología nueva, las regulaciones suelen estar en desarrollo.

Las autoridades responsables de regular los drones son conscientes de los problemas que plantean y están trabajando para implementar medidas que regulen su empleo.



Actualmente, alrededor del 26 % de los países africanos tienen desarrolladas normas que regulan el empleo de drones en su territorio. Suráfrica, Mauricio, Marruecos, Ruanda y Tanzania se encuentran entre ellos, pero la percepción no es la misma en todos ellos.

Argelia

El uso de drones está permitido con el permiso correspondiente, pero hay varias normas que los operadores deben seguir:

- No sobrevolar:
 .. Personas o grandes multitudes.
 .. Aeropuertos o áreas donde las aeronaves están operando.
 .. Áreas sensibles, incluidas instalaciones gubernamentales o militares.
- Respetar la privacidad de los demás.
- Volar de día y cuando hace buen tiempo[90].

[90] https://www.UAVystemsinternational.com/drone-laws-by-country/algeria-drone-laws/

Ghana

La Autoridad de Aviación Civil de Ghana (GCAA) ha emitido nuevas directivas sobre propiedad y operaciones con drones, bajo las cuales operar un dron no registrado puede incurrir en penas de prisión de «hasta 30 años». También se requiere una licencia para pilotar un dron y se ha iniciado el proceso de registro de todos los drones en el país. La GCAA alega que la nueva política es necesaria para prevenir accidentes en el espacio aéreo ghanés.

Kenia

En febrero de 2017, se aprobó la ley que regula el uso comercial de drones, convirtiéndose en el segundo país de la región, después de Ruanda, en hacerlo[91]. Los usuarios de drones en Kenia deben obtener la autorización de la Autoridad de Aviación de Kenia para adquirir u operar cualquier tipo de dron.

Nigeria

Ha impuesto regulaciones estrictas para operar con drones. Los operadores requieren permisos de la Autoridad de Aviación Civil de Nigeria (NCAA), así como de la oficina del Asesor de Seguridad Nacional. El proceso de obtención de permisos tiene un coste de 4.000 dólares, una cantidad excesivamente elevada si se compara con los 5 dólares que cuesta en Estados Unidos[92]. Da la impresión de ser una forma de incrementar la recaudación gravando con un alto impuesto a un mercado emergente, pues los permisos solo tienen la duración de 3 años. Esta sospecha se ve reforzada por el hecho de que más de la mitad del coste del registro consiste en una «tarifa de procesamiento no reembolsable» de 2.500 dólares, que los posibles operadores deberán pagar cada vez que presenten una solicitud, incluso si se les rechazó una solicitud anterior. Este proceso laborioso y costoso es señal de que las agencias del

91 https://afrique.latribune.fr/africa-tech/high-tech/2017-03-05/drones-l-afrique-se-positionne-dans-un-marche-potentiel-de-84-milliards-de-dollars.htm

92 KAZEEM, Yomi «Flying an unregistered drone in Ghana could send you to jail for 30 years». *Quartz africa* . 7 de julio de 2016.

Gobierno nigeriano no están tan dispuestas a favorecer el empleo innovador de los drones[93].

Suráfrica

Es uno de los países más progresistas a nivel mundial en lo que respecta a las regulaciones de drones, aunque son muy estrictas.

Para cualquier uso no privado, los drones deberán ser aprobados por la Autoridad de Aviación Civil, y el operador requerirá una licencia de piloto de UAV.

SURÁFRICA: REGULACIÓN DE DRONES[94]
Prohibiciones
– Volar cerca de un avión tripulado. – Volar 10 kilómetros, o más, cerca de un aeródromo (aeropuerto, helipuerto o aeródromo). – Peso: <7 kg. – Utilizar una vía pública para despegar o aterrizar. – Transportar carga o hacer entregas. – Volar dentro de los 50 metros por encima o cerca de una persona sin su consentimiento o, en el caso de un grupo de personas, bajo el control del operador de drones. El director de la CAA debe aprobar cualquier vuelo a más de 50 metros del suelo. – Volar en el espacio aéreo controlado (prisiones, comisaría de policía, centrales nucleares, etc.). – Volar en espacio aéreo restringido o prohibido.
Obligaciones
– Operar de manera segura en todo momento. – Permanecer dentro de la línea visual en todo momento. – Operar a la luz del día y en condiciones climáticas despejadas. – Realizar una inspección antes de cada vuelo.

[93] Ibídem.
[94] KAPDI, Noor. «Seven Important Facts About Commercial Drones In South Africa». Dentons. 19 de abril de 2017. http://www.mondaq.com

Actualmente la Autoridad de Aviación Civil (CAA) regula el uso de drones comerciales en los campos de la cinematografía, cartografía, seguridad privada, agricultura, ganadería, deportes y ocio. La CAA exige que los operadores de drones comerciales y sus drones cuenten con licencia, y cumplan con el apartado 101 del Reglamento de Aviación Civil (CAR). Sin embargo, no se requiere que los drones utilizados para uso privado o personal estén registrados u operados en los términos del CAR.

Marruecos

En febrero de 2015, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Comercio Exterior emitieron una declaración conjunta que estipulaba que las importaciones de drones y otros objetos voladores debían ser previamente aprobadas por las autoridades. Los drones importados ilegalmente serían incautados por las autoridades, que aluden a la preocupación por la amenaza terrorista como base para la norma legal[95].

Conclusiones

El acceso a la sanidad y la agricultura pueden revolucionarse con la introducción de drones. Ya es una realidad cómo se están aplicando los UAV para resolver el desafío de entregar suministros médicos en zonas rurales de difícil acceso e incluso aisladas en determinadas circunstancias meteorológicas. En la agricultura, se está trabajando en la optimización de cultivos y en la detección temprana de plagas con la ayuda de drones.

Naciones Unidas apoyan el empleo de los drones en África, pero advierten que su despliegue y empleo deben ser totalmente transparentes desde el comienzo. También ha expresado su preocupación por el empleo de drones en zonas de conflicto, ya que podría ser difícil para la población distinguir los drones militares utilizados para ataques selectivos, de los empleados para tareas civiles, lo que reduciría el impacto positivo que estos pudieran tener.

La industria del UAV comercial ha comenzado lentamente en la mayoría de otras partes del mundo. Sin embargo, los países africanos son más receptivos e innovadores, constituyendo el banco de pruebas más idóneo para nuevas ideas y proyectos que los países occidentales que son demasiado lentos en desarrollar y

[95] https://www.droneregulations.info/Morocco/MA.html#country-searchhttp://

aplicar, por su paquidérmica burocracia (regulaciones estrictas, normativa superabundante y dispersa, sistemas obsoletos, etc.).

A pesar de su increíble potencial para transformar la diversidad de regiones de África, muchos son los desafíos que deben superarse para que los drones puedan aprovechar todo su potencial. Estos incluyen el derecho a la privacidad, la responsabilidad en caso de accidentes y la prevención del uso de drones con fines delictivos.

Como con cualquier tecnología, su impacto depende de la intención con la que se use. Una gran área de preocupación es la privacidad, uno de los puntos más importantes que las regulaciones de drones deberán abordar desde el inicio.

Para mejor favorecer la implantación, y posterior expansión de la tecnología de drones, surge la necesidad de una coordinación común comenzando por la normativa. En esta línea se encuentran iniciativas como la de *Drones Africa Conference* (Nairobi-Kenia, 20-21 de junio de 2017[96]).



Figura 7. Recreación de la [posible] señalización relativa a drones

Prospectiva

En 2050 África doblará su población actual (1.256 millones) y tendrá más de 2.500 millones de habitantes, constituyendo el 26 % de la población mundial; más de la mitad

[96] https://dronesafrica.iqpc.ae/

de la cual vivirá en ciudades[97]. Esto significará que se doblarán las necesidades en los campos de la sanidad, agroalimentario y de la seguridad; todo ello con un fuerte aumento de la urbanización, lo que se traducirá en una mayor necesidad de conectividad, datos más precisos para cartografía, comunicaciones, etc.

- *Formación*. La falta de alfabetización tecnológica y el número insuficiente de operadores cualificados afectarán el crecimiento del sector.
- *Ciberseguridad*. Será unos de los problemas a afrontar en un futuro empleo masivo de los drones. El crimen organizado podría llegar a interceptar las comunicaciones para redirigir los drones y robar los bienes que transporten. Esto implicará que los operadores de UAV necesitarán realizar importantes inversiones en el campo de la ciberseguridad para evitar este tipo de escenarios.
- *China.* Merece una mención especial, pues Pekín considera los drones como una parte inequívoca de los planes económicos y de desarrollo del país a largo plazo. Con una fuerte presencia en África y con un número cada vez mayor de sus nacionales involucrados en proyectos de construcción, a menudo en áreas de estabilidad limitada o incluso en conflicto, existe una gran probabilidad de que los ciudadanos chinos (especialmente civiles) puedan convertirse en objetivos de grupos rebeldes, bandas criminales, etc. Los UAV constituyen un medio barato con el que proteger activamente sus intereses económicos en toda África, minimizando al mismo tiempo los riesgos políticos, ya que ningún personal militar o contratista estaría directamente basado en ninguna zona de combate o de peligro, y por lo tanto, limitaría significativamente el riesgo de víctimas nacionales. El ejemplo de los drones de origen chino en Nigeria (donde las inversiones petroleras de China superan los 10.000 millones de dólares) ofrece una indicación inicial de cómo en los próximos años podría ser cada vez más normal la presencia de UAV chinos operando en África, protegiendo sus intereses políticos, económicos y de seguridad que son cada vez más importantes.
- *Naciones Unidas*. Ya en 2014, un informe de Naciones Unidas abogaba por replicar las experiencias del *Unmanned Aerial Systems* (UAS) de MONUSCO en otras misiones que requirieran drones a altitudes medias y larga duración (MALE). Pero Naciones Unidas no debería restringirse a sí misma en el uso de UAS, y debería evolucionar hacia una mayor flexibilidad operativa, adoptando el despliegue de

[97] *World Population Prospects: 2017 Revision*. NN.UU.

medios tácticos. En este sentido, el informe recomienda que los UAV tácticos deberían incorporarse como requisito estándar de los contingentes.

– *Terrorismo y crimen organizado*. Los grupos terroristas irán adaptando sus tácticas para abstraerse de la acción de los UAV, trasladándose a zonas que dificulte el empleo de estos medios (zonas muy pobladas o remotas), excavando refugios bajo tierra, etc. No hay que descartar una evolución de los ataques terroristas tanto selectivos (personalidades políticas, militares, policías, etc.) como masivos (bases militares, incluso altas concentraciones de personas, etc.). Podrían exportar el *modus operandi* empleado por grupos terroristas en Siria donde se han realizado 13 ataques con empleo masivo de drones casi artesanales a infraestructuras rusas[98].

  Las organizaciones criminales también irán progresivamente incorporando los drones a sus actividades criminales, aprovechándose de aquellos países que por su extensión, falta de gobernanza o ausencia de normativa, puedan pasar desapercibidos sus tráficos ilícitos.

– *Acción Internacional*. Las Organizaciones Internacionales y los países occidentales, principalmente europeos, extenderán el empleo masivo de los UAV militares (incluido los armados) en sustitución de tropas sobre el terreno (*«boots on the ground»*), por su escaso coste político y social.



[98] https://francais.rt.com/international/47109-armee-russe-a-repousse-13-attaques-drone-djihadistes-syrie

Ha quedado expuesto el gran potencial que representan los drones para resolver muchos de los grandes retos que están presentes en las diferentes regiones del continente africano. Los drones pueden ser la clave para el cumplimiento de los objetivos fijados en la Agenda 2063 de la Unión Africana, para crear un África más próspera, unida, segura y autosuficiente.

Juan A. Mora Tebas
Coronel (R)
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

20/2018 30 de mayo de 2018

Andrés González Martín

Las Repúblicas Bálticas cumplen 100 años

Las Repúblicas Bálticas cumplen 100 años

Resumen

Este año 2018, después de un siglo de luchas por preservar su identidad nacional, la región báltica celebra la declaración de independencia de las repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania. Declarar la independencia no es lo mismo que alcanzar la soberanía, sobre todo cuando hablamos de pequeños Estados con vecinos de mucho peso. Tallin, Riga y Vilna fueron capitales de repúblicas soviéticas integradas en la URSS durante algo más de la mitad del centenario que celebramos. Quizá por eso los aniversarios están siendo tan especialmente importantes.

No es fácil entender la singular relevancia que las repúblicas bálticas han otorgado a estos centenarios sin tener en cuenta su historia, su presente realidad política, social, demográfica, cultural y la amenaza que para su plena soberanía supone el revisionismo ruso. Durante siglos estos pueblos han sido dominados por daneses, alemanes, suecos, polacos y rusos. Sin embargo, el sentimiento nacional, su identidad cultural y su deseo de independencia no se han diluido a pesar de las presiones externas.

Solo se puede explicar la transcendencia que las repúblicas bálticas han otorgado a estas celebraciones poniéndolas en contexto. La rusificación, la diversidad étnica de la población y su distribución, la situación de los no ciudadanos, los problemas demográficos asociados a la despoblación y el envejecimiento, el posicionamiento de la opinión pública, la política idiomática y la inseguridad generada por la renovada asertividad rusa son puntos que necesariamente hay que considerar.

Palabras claves
Repúblicas bálticas, Estonia, Letonia, Lituania, no ciudadanos, rusificación, minorías étnicas, demografía.

The Baltic states celebrate the 100th anniversary of their independence

Abstract

This year 2018, after a century of struggles to preserve its national identity, the Baltic region celebrates the declaration of independence of the republics of Estonia, Latvia and Lithuania. Declaring independence is not the same as achieving sovereignty, especially when we speak of small states with very powerful neighbors. Tallinn, Riga and Vilna were capitals of Soviet republics integrated into the USSR for just over half of the centenary we celebrate. The celebrations maybe that is why they are being so especially important.

It is not easy to understand the singular relevance that the Baltic republics have given to these centenarians without taking into account their history, their present political, social, demographic, cultural reality and the threat that Russian revisionism supposes for their full sovereignty. For centuries, Danes, Germans, Swedes, Poles and Russians have dominated Baltic republics. However, national sentiment, cultural identity and desire for independence have not been diluted despite external pressures.

One can only explain the transcendence that the Baltic republics have given to these celebrations by putting them in context. The Russification, the ethnic diversity of the population and its distribution, the situation of non-citizens, the demographic problems associated with depopulation and aging, the positioning of public opinion, the language policy and the insecurity generated by the renewed Russian assertiveness are points that necessarily be considered.

Keywords

Baltic republics, Estonia, Latvia, Lithuania, non-citizens, Russification, ethnic minorities, demography.

La singular celebración de la declaración de independencia de las repúblicas bálticas

Las tres repúblicas bálticas celebran este año 2018 el centenario de su independencia. En este caso, igual que el 4 de julio para los norteamericanos, la fiesta nacional de cada una de las repúblicas coincide con la fecha de la firma de su declaración de independencia, que tardaría algún tiempo en transformarse en el pleno ejercicio de su soberanía y en su reconocimiento internacional como Estado. La derrota rusa frente a las potencias centrales en la Primera Guerra Mundial, que concluyó con la firma del Tratado de Brest Litovsk en marzo de 1918, obligó al Gobierno bolchevique, representado por Trotsky, a reconocer la independencia de Estonia, Letonia y Finlandia. Posteriormente, ese mismo año, la derrota de Alemania permitiría a Lituania constituirse como Estado.

Poco después, el rápido fracaso del modelo de la Sociedad de Naciones disolvió el original concepto de seguridad colectiva para Europa impuesto al final de la gran guerra, dando paso a una política de apaciguamiento y nuevas alianzas que terminaría con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y el fin de la independencia de las Repúblicas Bálticas. El Tratado de no Agresión entre Alemania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, conocido como Pacto Ribbentrop-Mólotov, firmado en Moscú el 23 de agosto de 1939, en sus cláusulas secretas establecía el reparto de las zonas de influencia de ambas potencias en el este y el mar Báltico. Una semana después, el uno de septiembre de 1939, Polonia fue atacada en el oeste por el régimen nacional socialista y en el este por la URSS solo 16 días después, quedando divida después de su invasión. La URSS, después de la victoria alemana en el frente occidental en junio de 1940, absorbió, según lo acordado con Hitler, a Estonia, Letonia y Lituania, que no recobrarían su soberanía hasta 1991.

Ahora, después de medio siglo de resistencia por preservar su identidad nacional, la región báltica celebra su independencia. Comenzó Finlandia el 6 de diciembre de 2017, seguida por Lituania el 16 de febrero de 2018, Estonia el 24 de febrero de 2018 y finalmente Letonia el 18 de noviembre de 2018.

Realmente, respecto a las Repúblicas Bálticas no podemos hablar de 100 años de soberanía porque la mitad de este tiempo Tallin, Riga y Vilna fueron capitales de

repúblicas soviéticas integradas en la URSS. Declarar la independencia no es lo mismo que ser independiente, sobre todo cuando se trata de pequeños territorios con vecinos de mucho peso. Las celebraciones quizá por eso serán especialmente importantes. Repasar su calendario de eventos, su duración y su contenido puede ayudarnos a descubrir su carácter singularmente reivindicativo.

Finlandia fue la primera en empezar las celebraciones y la más modesta. Como todos los demás Estados, el gobierno puso en marcha un programa anual completo de actividades y una página *web* para su difusión. Desde la Secretaría del proyecto del centenario, adscrita a la oficina del primer ministro, se identificaba el aniversario de la independencia de Finlandia como el año más significativo para la actual generación de finlandeses, enfatizado los puntos fuertes del país, como la igualdad y la democracia[1].

Lituania en sus celebraciones será mucho más ambiciosa que Finlandia. Los actos comenzaron el 29 de marzo de 2017 y terminarán el 16 de febrero de 2020 con el recuerdo de las primeras elecciones constituyentes del país. El antiguo reino de Lituania constituido en 1253 fue incorporado por Catalina la Grande al Imperio ruso en 1795. El 16 de febrero de 1918 Lituania cruzó otra vez el puente de su independencia que ahora rememora. El objetivo de esta evocación es reunir al pueblo de Lituania y los lituanos que viven en el extranjero para celebrar el cumpleaños de la restaurada Lituania, inspirar el orgullo nacional y alentarlos a asumir un papel activo en el futuro de la nación, aumentando la visibilidad global de Lituania[2]. Lituania es el único caso entre las repúblicas bálticas de restauración de un Estado que tuvo vida anteriormente.

Estonia celebró el centenario de su declaración de independencia el 24 de febrero pero el calendario de eventos conmemorativos comenzó en abril de 2017 y no terminará hasta febrero de 2020. No se trata solo de conmemorar un acontecimiento sino un proceso completo, que comenzó con la reunificación de todos los territorios de la actual Estonia, incluida la provincia de Livonia, la posterior aprobación de la constitución democrática por la asamblea regional en 1917 y su plena implantación con la victoria contra las tropas soviéticas en 1920. La guerra terminó con la firma de la paz de Tartu y el reconocimiento de la independencia de Estonia por Moscú. Estamos por lo tanto

[1] https://suomifinland100.fi/?lang=en
[2] http://www.lietuva.lt/100/en/lithuania-celebrates-100/celebration-concept

hablando de casi cuatro años de continuas celebraciones repartidas por todo el país y también por el exterior. El gobierno ha elaborado una página *web* donde recoge información, historia, colaboraciones, calendarios de competiciones, eventos culturales, actividades artísticas, folclóricas y de difusión, todas marcadas por un sentimiento festivo de la identidad nacional especialmente dirigido a los niños y jóvenes[3]. No falta un programa de actividades internacionales y una invitación a participar a los estonios que viven fuera del país a colaborar personalmente en el centenario.

Letonia también tiene su propia página *web* para dar difusión a las actividades y eventos organizados para la gran celebración de su centenario[4]. En Letonia los actos conmemorativos comenzaron en 2017 y terminarán en 2021. Las celebraciones del centenario se llevarán a cabo durante cinco años, marcando año tras año las diferentes etapas del camino recorrido por Letonia hasta alcanzar la condición de Estado, desde la histórica decisión de las diferentes regiones del país de unirse en 1917 para luchar juntos por un Estado letón independiente, pasando por la proclamación de la República de Letonia el 18 de noviembre de 1918 y las luchas por la libertad de 1919, hasta el reconocimiento internacional de iure y *de facto* de Letonia en 1921. Nada menos que 5 años celebrando el siglo que ha trascurrido desde su declaración de independencia, acompañados de un completo relato del proceso de lucha necesario para consolidar su condición de Estado soberano. Durante este lustro, se desarrollarán un amplio programa de eventos culturales, educativos, diplomáticos y multidisciplinares tanto en el país como en el exterior.

No es fácil entender la singular relevancia que las Repúblicas Bálticas han otorgado a estos centenarios sin tener en cuenta su historia, su presente realidad social, demográfica y cultural y la amenaza que para su plena independencia supone el revisionismo ruso. Durante siglos estos pueblos han sido dominados por daneses, alemanes, suecos, polacos y rusos. Sin embargo, el sentimiento nacional y su deseo de independencia no se han diluido a pesar de las presiones externas. A continuación se analizarán algunos aspectos importantes para poner en contexto la relevancia

[3] https://www.ev100.ee/en/centenary
[4] http://latvia.eu/latvias-centenary

otorgada a las celebraciones de los centenarios de la declaración de independencia de las Repúblicas Bálticas.

La rusificación

La memoria histórica de las repúblicas bálticas, casi 30 años después de su recobrada independencia, todavía está marcada por la ocupación soviética y su anexión a la URSS durante más de 50 años. Desde el principio, las tres nuevas repúblicas insistieron en destacar la continuidad de su Estado, a pesar del dominio soviético, como elemento central de su configuración nacional y política. Su recobrada libertad, después de la disolución de la URSS, les ha permitido exponer constantemente que su legitimidad política proviene de su declaración de independencia en 1918. La integración a la URRS fue una imposición irregular que no sustituyó el orden político previo. La continuidad de la soberanía de las repúblicas bálticas es un punto esencial para entender la importancia de estas celebraciones. Los fundamentos de sus leyes de ciudadanía y las que determinan la nacionalidad de los habitantes de los tres Estados se fundamentan en el mismo principio de continuidad y por lo tanto en la impuesta transitoriedad de su inserción en el imperio comunista soviético.

Los más de 50 años de anexión forzada a la URSS de las repúblicas bálticas supusieron un proceso de rusificación de la población desde el punto de vista cultural y demográfico. Durante la primera década de la ocupación, bajo el régimen totalitario de Stalin, se utilizaron métodos represivos para imponer nuevas condiciones sociales y demográficas que permitieran diluir la identidad nacional de las repúblicas bálticas y el uso de la lengua propia de cada una de ellas. La emigración durante los años de ocupación pretendió desplazar de los puestos claves a muchos bálticos sospechosos de ser refractarios al nuevo orden político, produciéndose un importante relevo de las élites.

El ruso se convirtió en la lengua que todos los recién llegados hablaban y que los bálticos debían aprender para incorporarse a la nueva sociedad y en muchos casos para mantener sus trabajos. El idioma ruso dejó de ser un idioma extranjero y se convirtió en el idioma de los que aspiraban a integrarse en el nuevo orden político y también en la lengua franca de unos territorios donde convergió una avalancha de

nacionalidades. Mientras tanto, en ningún caso, por la fuerte implantación del ruso, los nuevos habitantes de las repúblicas bálticas consideraron necesario aprender el idioma del país. No hubo estímulos para que los recién llegados respetaran y aprendieran el idioma y la cultura local.

En 1989 prácticamente todos los habitantes de las tres repúblicas hablaban el ruso, mientras que solo una pequeña parte de los ciudadanos soviéticos procedentes de otras repúblicas conocían las lenguas propias de los territorios donde residían. En Letonia en 1989 prácticamente la mitad de la población pertenecía a alguna minoría de origen no letón y de ellas solo el 21% hablaba el idioma nacional. Es decir, Letonia accede a su independencia con más de un 35% de la población incapaz de hablar la única lengua oficial del Estado[5].

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial prácticamente la totalidad de la población de Estonia eran de nacionalidad estonia[6]. Sin embargo, los cambios durante la ocupación soviética redujeron notablemente el uso del idioma nacional. En 1989 solo 67% de la población tenían como lengua materna el estonio. Oficialmente se señalaba entonces que apenas el 18% de la nueva población asentada en Estonia hablaban su idioma, lo que significaría dos años después, una vez recobrada la independencia, que el único idioma oficial no lo hablaran más del 26% de la población.

En Lituania el problema no ha sido tan grave porque la presencia de antiguos ciudadanos soviéticos de otras repúblicas no era tan importante, representando pequeños grupos más fáciles de asimilar. Más de cuatro de cada cinco lituanos es de origen lituano y la minoría más importante es la polaca. Los habitantes de origen ruso son menos del 6%.

Durante la ocupación soviética, Estonia y Letonia se convirtieron en un importante destino de inmigración desde otras zonas de la URSS. El número de inmigrantes fue durante 50 años tan importante como para transformar completamente la estructura demográfica y cultural. En 1989, la proporción de estonios en su propio país disminuyó al 62% y el de letones al 52%. La migración se convirtió en el proceso demográfico más importante desde 1945 hasta la recuperación de la independencia. El fenómeno

[5] http://latvia.eu/latvians/latvian-russians
[6] Más del 97%.

migratorio está relacionado con la política de rusificación de la Unión Soviética, altos funcionarios, administración política y personal militar llegaron a las repúblicas bálticas siguiendo los planes de Moscú. Sin embargo, el grupo más numerosos de la masiva inmigración fueron trabajadores de la construcción y la industria.

La distribución de la población en las repúblicas bálticas según su grupo étnico o nacionalidad

La distribución de la población en las repúblicas bálticas según su grupo étnico o nacionalidad durante los últimos 30 años ha cambiado pero no del todo. Han disminuido el peso de las minorías procedentes de fuera del país mientras aumenta el porcentaje de la mayoría nacional. La más importante reducción se produjo en los primeros años de la restauración de la independencia. No obstante, tanto en Letonia como en Estonia sigue existiendo un importante porcentaje de habitantes de origen ruso, que tiende a estabilizarse en ambos países entorno a un cuarto de la población. En el futuro la actual distribución de nacionalidades se mantendrá estable con pequeños y lentos cambios.

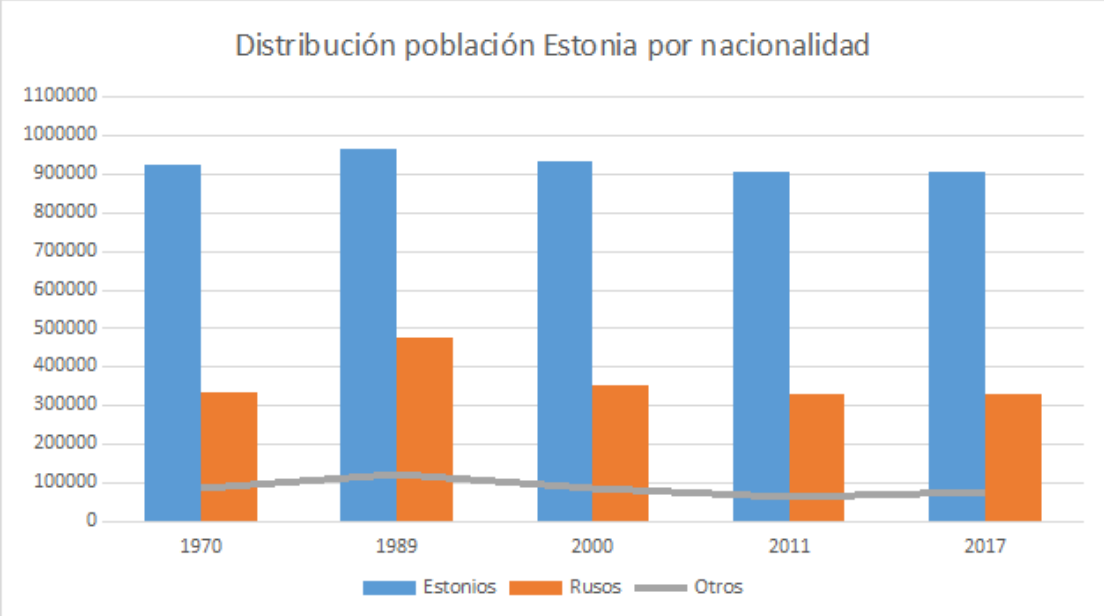
El estonio no es una lengua indoeuropea. Está emparentada con el finés. Es uno de los idiomas más difíciles de Europa, lo hablan poco más de un millón de personas. Por otra parte, el letón es un idioma de la familia de las lenguas bálticas, posiblemente las indoeuropeas más antiguas, solo emparentado con el lituano y distante del resto de idiomas. Apostar por aprenderlos exige mucha convicción. Posiblemente, el único estímulo importante para la comunidad rusa sea la oportunidad de incorporarse al proceso de naturalización necesario para obtener la ciudadanía del país y abandonar la condición de no ciudadano. El estatus de no ciudadano es equiparable al de apátrida, aunque los gobiernos de las repúblicas bálticas han hecho y siguen haciendo esfuerzo por resaltar las diferencias de condición.

POBLACIÓN ESTONIA DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS ÉTNICOS

GRUPO ÉTNICO	1989 POBLACIÓN	1989%	2017 POBLACIÓN	2017%
Estonios	963281	61,53%	904639	68,66%
Rusos	474834	30,33%	330206	25,06%
Ucranianos	48271	3,08%	23183	1,76%

Bielorrusos	**27711**	**1,77%**	**11828**	**0,90%**
otros	**51565**	**3,29%**	**45779**	**3,47%**
TOTAL	**1565662**		**1317652**	

Fuente: www.stat.ee. Elaboración propia

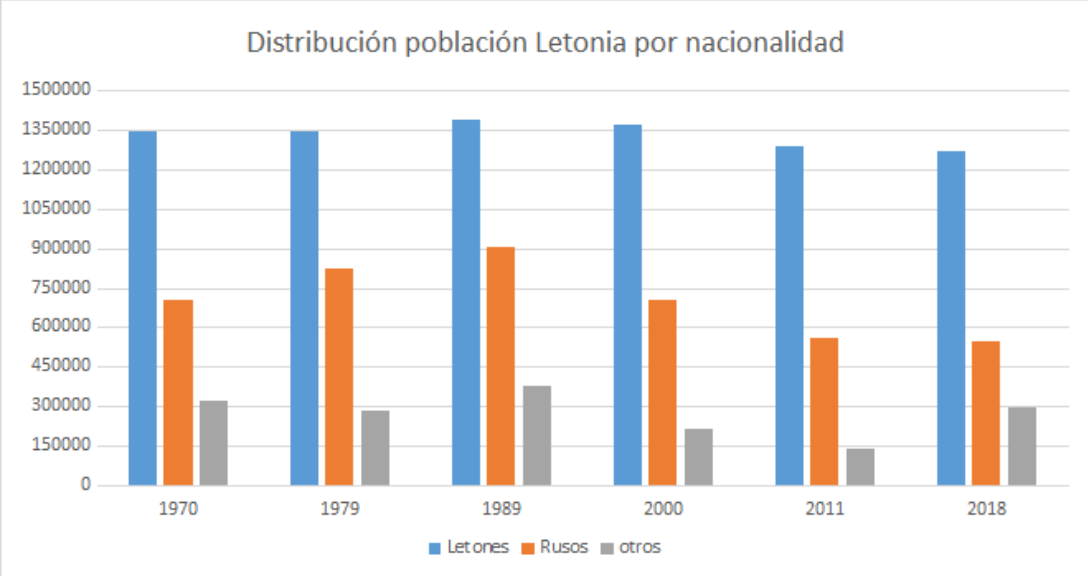


Fuente: www.stat.ee. Elaboración propia

POBLACIÓN LETONIA DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS ÉTNICOS

Etnia	**1989**	**1989**	**2017**	**2017**
Letones	**1387757**	**52,04%**	**1209401**	**62,02%**
Rusos	**905515**	**33,96%**	**495528**	**25,41%**
Bielorrusos	**119702**	**4,49%**	**64257**	**3,30%**
Ucranianos	**53461**	**2,00%**	**43623**	**2,24%**
otros	**200132**	**7,51%**	**135290**	**6,94%**
Total	**2666567**		**1950116**	

Fuente: Central Statistics Office of Latvia. http://www.csb.gov.lv/en. Elaboración propia



Fuente: Central Statistics Office of Latvia. http://www.csb.gov.lv/en. Elaboración propia

En Estonia y Letonia los habitantes de origen ruso se concentran en el ámbito urbano. En Estonia en seis ciudades (Tallin, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu, Sillamäe) viven el 80% de la población rusa, de los cuales la mitad vive en la capital Tallin[7]. Mientras tanto, en Letonia las 9 ciudades bajo jurisdicción estatal[8], las más importantes, concentran tres de cada cuatro habitantes de etnia rusa. Es interesante también conocer que la suma de población de origen letón en estas 9 ciudades no alcanza la mitad del total[9]. Tanto en Tallin como en Riga en la calle puede resultar más fácil oír hablar el ruso que el idioma oficial. En la provincia de Virumaa en el noreste de Estonia y en Latgale en el noreste de Letonia oír en la calle hablar estonio será casi imposible, en el primer caso, y muy poco frecuente oír letón en el segundo.

En la región de Ida Virumaa, las personas que hablan ruso son una mayoría abrumadora, especialmente en las ciudades de Narva y Sillamäe. Esta región es la que mayor porcentaje de paro registra del país, a mucha distancia del resto y de la media

[7] http://www.gencat.cat/llengua/noves/noves/hm04primavera-estiu/docs/rannut.pdf
[8] La capital Riga, Daugavpils, Jelgava, Jekabpils, Jurrmala, Liepaja, Rezenkne, Valmiera, Ventspils. . http://www.csb.gov.lv/en.
[9] 47,89% de población de origen letón frente al 52,11 % de población de otra nacionalidad.

nacional[10]. Narva es la tercera ciudad más poblada, con más de sesenta mil habitantes. Es una ciudad fronteriza con la Federación Rusa, donde el 94 % de la población habla el ruso y solo algo menos del 4% el estonio[11]. En Narva menos de la mitad de la población tiene la ciudadanía de estonia, es decir, no disponen de derechos políticos por su condición de no ciudadanos. La ciudad de Sillamäe a pocos kilómetros de Narva, con algo más de 15.000 habitantes, mantiene un perfil muy parecido.

Los ayuntamientos de Narva y Sillamäe en 1995 solicitaron acogerse al régimen territorial bilingüe recogido en la constitución de Estonia, que reconoce el derecho a la población, en las localidades donde más de la mitad de los residentes pertenecen a una minoría étnica, a recibir las comunicaciones oficiales de las autoridades estatales y locales en su propio idioma, en este caso el ruso.

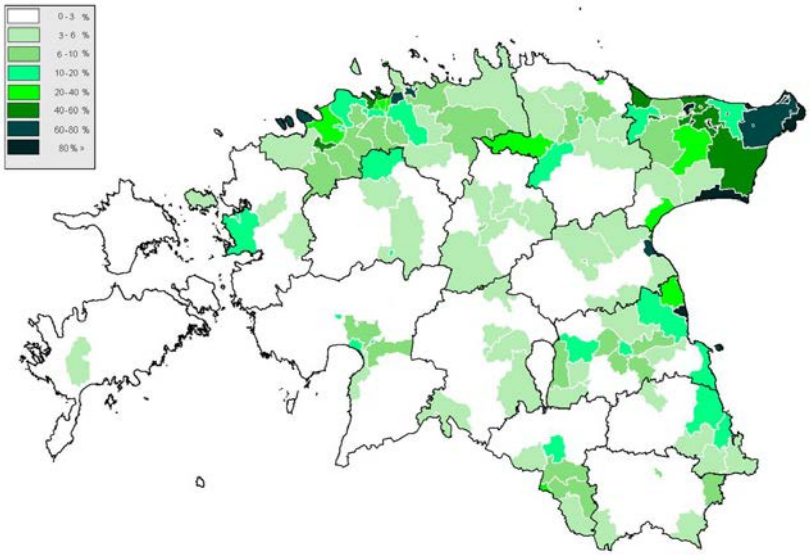
Las solicitudes fueron denegadas por el Gobierno estonio porque muchos de los residentes en estas dos ciudades no tienen la nacionalidad estonia, son los llamados no ciudadanos, y porque el idioma estonio no lo habla la mayor parte de la población. De esta manera se imposibilita la aplicación del régimen territorial bilingüe, al supeditarlo a lo que según el criterio de la Administración se considere un suficiente conocimiento del idioma oficial en la zona y, lo todavía más grave, al vincularlo con la condición de ciudadano. Los derechos de los no ciudadanos se ignoran y no conocer el estonio se castiga. El resultado es consecuencias de la negación de la realidad social y cultural de una parte del territorio.

Otro aspecto de destacada relevancia es que la compañía Eesti Energia proporciona el 90% de la energía eléctrica de Estonia, utilizando sus centrales situadas en Narva. Las instalaciones de Narva tienen una capacidad máxima combinada de producción anual es de 12 TWh, por encima del consumo nacional que se sitúa alrededor de 8 TWh anuales. Estonia exporta electricidad a los países bálticos y también a los países nórdicos a través del cable submarino Estlink. El hecho de que la producción eléctrica de Estonia se concentre en una ciudad con una abrumadora mayoría de habitantes de origen ruso, justo en la frontera con la federación rusa, donde menos de la mitad de la población tienen la nacionalidad estonia por la imposibilidad de obtener la ciudadanía al

[10] https://www.stat.ee/publication-2015_statistical-yearbook-of-estonia-2015.
[11] http://www.narva.ee/files/7095.pdf

desconocer el idioma nacional, es un grave riesgo. Un riesgo que se incrementa si tenemos en cuenta que la red eléctrica de Estonia sigue conectada con la rusa a través de nueve conexiones eléctricas. Las posibles tensiones entre la minoría rusa, especialmente los no ciudadanos, con el Estado podría traducirse en un desabastecimiento de energía o en acciones de sabotaje que provocarán un cero eléctrico. Desde el punto de vista de la seguridad uno de los más graves riesgos es el cero eléctrico, que supone la caída de toda la red y se traduce en la paralización prácticamente total de todo el país, incluyendo sus órganos de gobierno.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LENGUA RUSA EN ESTONIA



Región de Ida Virumaa, 81,1% de la población no es de nacionalidad estonia



En Letonia, todavía en 2017, el porcentaje de población letona es solo del 62%. La distribución a lo largo del territorio de las distintas nacionalidades es desigual. En las ciudades de Riga, Daugavpils y Rēzekne la población de origen letón es menos de la mitad del total. En Daugavpils, la segunda ciudad del país con cerca de 100.000 habitantes, solo uno de cada cinco habitantes es letón.

Si analizamos la distribución por regiones descubrimos que de las seis regiones del país en dos de ellas, Riga y Latgale, la población de origen letón es minoritaria respecto a la suma del resto de nacionalidades, que utilizan el ruso como lengua franca. Latgale, la única provincia del país fronteriza con Rusia, acoge a más de un tercio de población de nacionalidad rusa. Si tenemos en cuenta también la inmigración de los últimos años, en la región el porcentaje sube al 40%. Tres de cada cuatro inmigrantes tienen pasaporte ruso, unas 43.000 personas en 2017, que se suman a los que llegaron en la etapa soviética.

Regiones Letonia	lituanos	rusos	bielorrusos	ucranianos	polacos	otros
Riga	46,84%	37,13%	3,80%	3,44%	1,80%	7,00%
Pieriga	72,02%	18,38%	2,59%	1,76%	1,24%	4,00%

Vidzeme	**86,91%**	**8,61%**	**1,29%**	**0,84%**	**0,72%**	**1,62%**
Kurzeme	**76,51%**	**13,99%**	**1,99%**	**2,44%**	**0,69%**	**4,39%**
Zemgale	**71,11%**	**16,84%**	**3,86%**	**1,72%**	**1,62%**	**4,85%**
Latgale	**45,73%**	**36,90%**	**5,15%**	**1,30%**	**6,52%**	**4,39%**

Fuente: http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/nr_11_demografija_2017_17_00_lv_en.pdf.
Elaboración propia

En las ciudades de Riga (698.529 habitantes), Daugaupils (95.467 habitantes, provincia de Latgale) y Rezekne (31.126 habitantes, provincia de Latgale) menos de la mitad de la población es de origen letón. En estas ciudades el idioma más usado en la calle es el ruso, aunque no es lengua oficial del país. Sin embargo, para poder obtener la nacionalidad letona es necesario superar un examen del idioma oficial, el letón, y un examen de historia del país, por lo que en 2017 un 12% de la población, mayoritariamente de origen ruso, son todavía no ciudadanos.

MAPA PROVINCIAL DE LETONIA.
Más del 50 por ciento de la población de la provincia de Latgale utiliza el ruso como lengua habitual



El problema de la no ciudadanía

En Estonia y Letonia a las minorías étnicas que habitan en el país se les exige superar unas pruebas que acrediten el suficiente conocimiento de la historia, las leyes y el idioma propio del país para poder aspirar a que se reconozca su ciudadanía. La actual situación en los dos países deja a un número importante de habitantes fuera del sistema político, incluso personas de tercera generación desde 1991, nietos de los antiguos ciudadanos soviéticos que vivían en ambas repúblicas. Este grupo de habitantes son identificados por el Estado como no ciudadanos, no tienen derechos políticos y tampoco pueden acceder a puestos de trabajo en la Administración, por supuesto a las Fuerzas Armadas y las policías. No obstante, a los no ciudadanos se les reconocen los mismos derechos sociales que el resto de sus compatriotas. Los Gobiernos de Estonia y Letonia han insistido mucho en diferenciar, al mismo tiempo que han hecho importantes esfuerzos para explicarlo, la condición de no ciudadanos de la de apátrida. En realidad no es fácil entender porque los llamados no ciudadanos son una categoría a la que se niegan derechos fundamentales y esta condición la siguen heredando sus descendientes.

Al afirmar que los no ciudadanos no son apátridas, se pretende establecer un estatuto específico que permita tanto a Letonia como a Estonia eludir el cumplimiento de una serie de obligaciones internacionales. Las organizaciones internacionales que defienden los derechos humanos y la propia Unión Europea no entiende del todo los matices diferenciadores entre apátridas y no ciudadanos. El derecho a una nacionalidad es un derecho fundamental reconocido por el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y constituye uno de los principios básicos del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, de 1997. La Unión Europea adoptó en 2012 el compromiso de que todos sus Estados se adhiriesen a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954 de Naciones Unidas, y la conveniencia de adherirse a la Convención para reducir los casos de apátridas, de 1961, también de Naciones Unidas.

La Convención de 1954 establece en su artículo primero que como apátrida se designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún

Estado, conforme a su legislación. Seguidamente en el artículo segundo establece las condiciones en las que no se aplicará la convención y que no son fáciles de adaptar respecto las minorías procedentes de antiguas repúblicas soviéticas. Resaltar también el artículo 32 que establece que: «Los Estados contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de los trámites». Sin embargo, casi treinta años después de la independencia en Letonia todavía los hijos de no ciudadanos al nacer carecen de nacionalidad.

En Europa hay unos 600.000 apátridas. La mayor parte de ellos son antiguos ciudadanos de la URSS o de República Yugoslava. En solo cuatro países (Letonia, la Federación Rusa, Estonia y Ucrania) viven 4 de cada 5 personas con esta condición. El número de personas afectadas ha venido disminuyendo continuamente pero no con un ritmo constante. Sin embargo, después de más de 25 años de la disolución del Imperio comunista cerca de medio millón de personas todavía no tienen ciudadanía en los cuatro países citados. El problema es especialmente grave en Letonia donde 252.195 personas en 2015 eran considerados por UNHCR como apátridas. En Estonia, el tercer país con mayor número de este grupo de personas de Europa, el número era de 85.301. En estas dos repúblicas bálticas se concentran 3 de cada 5 de los apátridas de Europa[12].

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por todos los países de la UE, obliga a los gobiernos a reconocer el derecho de cada niño a adquirir una nacionalidad[13]. Sin embargo, todavía nacen niños apátridas en Europa. Especialmente grave es la situación en Letonia. Los datos más recientes señalan que en Letonia hay 7.846[14] y en Estonia 936[15] niños apátridas. Los Estados de la Unión Europea mantienen sus competencias en el campo de las leyes de nacionalidad. No obstante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaminó que los Estados miembros deben, al ejercer sus competencias en relación a la nacionalidad, tener debidamente en

[12] http://www.worldsstateless.org/continents/europe/stateless-persons-in-europe.
[13] Artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño. «El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos».
[14] ENS, Ending Childhood Statelessness: A Study on Latvia, 2015.
[15] ENS, Ending Childhood Statelessness: A Study on Estonia, 2015.

cuenta el derecho de la Unión Europea[16]. El Tribunal estaba recordando la importancia de aplicar en las leyes de cada Estado miembro los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión Europea, la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, especialmente el artículo 21 de no discriminación[17] y la convención europea sobre ciudadanía de 1997[18].

El acuerdo de Minsk de 8 diciembre de 1991 y el Protocolo de Alma-Ata de 21 de diciembre de 1991, que fundó la Comunidad de Estados Independientes (CIS), determinaron utilizar leyes de naturalización para los nuevos Estados basadas en el principio de *jus soli*. El criterio aplicado significaba que la nueva ciudadanía que se recibía al desaparecer la URSS era la del Estado donde se residía, sin considerar la nacionalidad. La fórmula aceptada por los miembros de la Confederación no resolvía el problema de los ciudadanos soviéticos en las nuevas repúblicas que no firmaron los acuerdos (Georgia y las tres bálticas).

En Lituania, donde el porcentaje de población procedente de otras antiguas repúblicas soviéticas era pequeño en 1989, la ley resolvía el problema de la ciudadanía otorgándola a los que no habían nacido o no descendía de lituanos con un juramento de lealtad que no exigía conocer el idioma oficial. En Estonia y Letonia por el contrario, donde cerca de la mitad de la población en 1989 no pertenecían a la nacionalidad del nuevo Estado, el problema era más difícil de resolver. Estonia y Letonia adaptaron en sus leyes el principio de *jus sanguinis*, que establece que la condición de ciudadano se adquiere en función de la nacionalidad de los padres.

El resultado era y es que las leyes de ciudadanía tanto en Letonia como en Estonia reconocen la ciudadanía automáticamente solo a los letones o estonios que estuviesen en su posesión antes de la invasión soviética de 1940 y a sus descendientes.

---

[16] Court of Justice of the European Union, Rottmann v. Freistaat Bayern, Case C-135/08, 2 March 2010.

[17] Artículo 21 de los derechos fundamentales de la UE.
Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos tratados.

[18] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c8.

Por lo tanto, todos los ciudadanos soviéticos que emigraron a estos países durante la anexión de la URSS quedaron desposeídos de nacionalidad. La URSS había dejado de existir y, por lo tanto, este grupo de población había dejado se ser ciudadanos soviéticos sin poder acceder a la ciudadanía del Estado donde residían, algunos desde hacía 50 años. Los parlamentos de las nuevas republicas no reconocían derechos políticos a una gran parte de su población. En Letonia y Estonia inicialmente prácticamente a la mitad de sus habitantes.

Las repúblicas bálticas han ratificado el convenio marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que subraya la protección de las minorías como un valor central del Consejo de Europa. No obstante, ninguna de ellas ha ratificado aún la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, que tiene como objetivo proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias tradicionales en Europa. La defensa del idioma propio como signo de identidad nacional para estas repúblicas es un valor político fundamental. Inicialmente con la recuperación de la independencia se evidenció una absoluta falta de voluntad para facilitar la adquisición de la ciudadanía a las minorías procedentes de antiguas repúblicas soviéticas. La incorporación a la Unión Europea de los países bálticos y la presión de los países occidentales han impulsado cambios legislativos que favorecen la integración y la naturalización.

No obstante, todavía hoy los hijos de no ciudadanos no adquieren automáticamente al nacer la ciudadanía letona. Estonia ha corregido recientemente esta situación. La consecuencia es que todavía en 2018, en algunos casos, hay recién nacidos que siguen adquiriendo el estatus de no ciudadanos, incorporándose al grupo de los descendientes de tercera generación sin nacionalidad. En el periodo comprendido entre 1995 y 2014 han obtenido la nacionalidad en Letonia 142.616 no ciudadanos pero, a pesar de las facilidades otorgadas por las nuevas leyes, el ritmo de naturalización se ha reducido y actualmente la media anual es de unas dos mil personas[19].

Estonia ha ido más deprisa que Letonia en la implantación de los cambios precisos para la integración de las importantes minorías del país. En 2014 el Ministerio de Cultura publicó una Estrategia de Integración y Cohesión Social, titulada: «Integrando

[19] http://latvia.eu/latvians/latvian-russians.

Estonia 2020», en la que reconocía el problema, afirmando su voluntad de afrontarlo al afirmar que:

> «La sensación de trato desigual refleja la sensación de exclusión entre las personas con idioma nativo diferente de estonio. Reconocer e implementar el principio de igualdad ayudará a evitar la exclusión resultante del origen nacional y racial, que, a su vez, apoya el objetivo de crear una sociedad socialmente cohesiva»[20].

Estonia es el único país báltico gobernado por una coalición que incluye un partido ampliamente apoyado por una base electoral de habla rusa. La presidenta de Estonia, Kersti Kaljulaid, encargó en noviembre de 2016 al líder del Partido de Centro, el segundo partido más votado y hasta entonces en la oposición, de carácter prorruso y de centro-izquierda, Juri Ratas la misión de formar gobierno. Juri Ratas, anteriormente alcalde de Tallin y segundo vicepresidente de la cámara nacional, lidera un gobierno de coalición con el Partido Socialdemócrata y Unión pro Patria.

En cualquier caso, los procesos de naturalización en Letonia y Estonia, para adquirir la ciudadanía, están vinculados al aprendizaje del idioma oficial de cada Estado. La motivación para aprender una lengua está estrechamente relacionada con las ventajas económicas de su aprendizaje, la competencia entre lenguas, el prestigio social, la situación política nacional e internacional y el estatus global de la lengua. Para una persona de lengua materna rusa que vive en Letonia o Estonia los estímulos para aprender lenguas tan compleja y con tan poco peso internacional no son evidentes.

Por otra parte, las personas que emigran voluntariamente tienden a ser más activas en el aprendizaje de la lengua local que las personas que de repente se encuentran viviendo en un Estado nuevo que acaba de nacer y donde se han convertido en una minoría por motivos políticos. Para estas comunidades nuevas, como la rusa en Letonia y Estonia, preservar su lengua materna se convierte en una señal de identidad y un mecanismo reivindicativo frente a nuevas desigualdades, como es la situación de no ciudadanía. Estas comunidades intentarán mantener la preminencia del idioma ruso y el estatus de su idioma.

[20] Ministry of Culture. Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia 'Integrating Estonia 2020'. 2014. http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/integrating_estonia_2020.pdf

En Letonia el presidente de la república presentó en 2017 una iniciativa en el Parlamento para terminar con la situación de los recién nacidos que mantenían la situación de no ciudadanos heredada de sus padres. Es verdad que actualmente según la ley vigente todos los recién nacidos tienen derecho a la ciudadanía. Sin embargo, los niños nacidos de no ciudadanos de Letonia tienen que solicitar expresamente si quieren que su hijo sea ciudadano letón. En 2017 solo 52 recién nacidos se registraron como no ciudadanos,

una cifra muy pequeña en comparación con 21.545 que se registraron como ciudadanos. El presidente Vējonis hizo uso de su potestad presidencial para proponer una nueva legislación que otorgase la ciudadanía automática a todos los recién nacidos en Letonia, sin condicionarla a la voluntad de sus padres y a su solicitud. Sin embargo, después de un breve debate, en el que participaron solo dos parlamentarios, no se obtuvo la mayoría suficiente para aprobar la propuesta del presidente[21].

El fin del estatuto de no ciudadanía para los niños nacidos en Letonia es sobre todo un paso más simbólico que cuantitativo. No obstante, facilitaría la superación de la división entre grupos de diferentes nacionalidades en la sociedad letona. Después de que Estonia adoptara medidas similares a las propuestas por el presidente Vējonis, Letonia es único país de la Unión Europea en el que los recién nacidos hijos de no ciudadanos heredan su condición de apátridas[22].

Regiones Letonia	Porcentaje de no ciudadanos
Riga	17,84%
Pieriga	8,83%
Vidzeme	4,13%
Kurzeme	8,31%
Zemgale	9,74%
Latgale	9,23%

Fuente: Central Statistics Office of Latvia. http://www.csb.gov.lv/en. Elaboración propia

[21] https://eng.lsm.lv/article/society/society/latvia-should-stop-making-new-non-citizens-within-a-decade-says-ombudsman.a254268/.

[22] https://eng.lsm.lv/article/society/society/latvian-presidents-non-citizen-solution-handed-back-by-saeima.a250905/.

La segregación de las minorías rusas y los problemas del idioma

La división entre las comunidades letona y estonia con la minoría rusa se debe en mayor medida al idioma, la influencia de los medios de comunicación rusos y al modelo de sistema educativo que al problema provocado por la no ciudadanía. Por supuesto, esto no quiere decir que esta última cuestión no sea relevante. Desde luego lo es en tanto que afecta a los derechos fundamentales de ciudadanos de países de la UE. No obstante, en el día a día de la vida cotidiana la segregación de la minoría rusa tiene sobre todo que ver con las barreras idiomáticas. La minoría rusa será difícil de integrar mientras las dos comunidades hablen lenguas distintas y solo una de ellas sea lengua oficial.

Muchos ciudadanos letones y estonios tienen un limitado conocimiento del idioma propio del país donde viven y los no ciudadanos lo desconocen. En Letonia se estima que el 22% de la población desconoce o no habla con fluidez la única lengua oficial. Ciertamente desde 1989 se ha reducido en más de la mitad la población que no puede hablar letón pero la tendencia a incrementar el número de personas con capacidad de hablar la lengua nacional se ha estancado[23].

Desde el punto de vista de la seguridad nacional esta situación tiene mucha importancia, entre otras cosas por la penetración de los medios de comunicación rusos y porque más de uno de cada cinco habitantes del país, en el caso de una guerra de información, no podría seguir los medios de comunicación que utilizan la lengua oficial. En Letonia un tercio de su población utiliza regularmente los medios de comunicación rusos para informarse aunque el nivel de confianza en la veracidad de estos medios es más bajo que el sostenido por los medios nacionales en lengua rusa[24].

El idioma es una línea de fractura importante especialmente en Letonia. En febrero de 2012, el 75% de los votantes letones se opuso a que el ruso se considerará idioma oficial del Estado. El referéndum, promovido la minoría rusa, fue ampliamente derrotado. Por supuesto los no ciudadanos, mayoritariamente de nacionalidad rusa, no pudieron votar, lo que dejó sin voz a unos 250.000 habitantes del país. En cualquier

[23] http://cilvektiesibas.org.lv/media/attachments/29/11/2012/latvzin_sabint_en.pdf.
[24] http://www.naa.mil.lv/~/media/NAA/AZPC/Publikacijas/WP%2004-2016-eng.ashx.

caso, la participación de los no ciudadanos no hubiera podido dar la vuelta al resultado final que rechazaba el reconocimiento del ruso como segunda lengua oficial de Letonia. El plebiscito marcó un récord de participación superando los niveles del referendo de 2003 sobre la adhesión a la Unión Europea. El primer ministro letón, Valdis Dombrovskis, entonces declaró que «esta es una votación sobre las raíces del Estado letón»[25]. Otros incluso llegaron a presentar el plebiscito como una prueba para los traidores del Estado. En la víspera del referéndum, 20 diputados de los partidos conservadores del Parlamento letón presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional para exigir la invalidación del plebiscito.

A pesar de la importancia del idioma como signo de identidad nacional, en Letonia existen escuelas especiales para las minorías. En ellas la educación primaria hasta los 10 años se imparte completamente en la lengua materna siendo el letón una asignatura.

En la educación secundaria en estas escuelas para las minorías lingüísticas el 40% de las asignaturas seguían usando la lengua materna, introduciendo el letón en el resto de materias. La importancia de este tipo de escuelas es muy significativa. En Riga el 40% de las escuelas son especiales para minorías y en el conjunto del país el 30%[26]. En Estonia y en Letonia a pesar del interés del Estado por conseguir un sostenido y constante incremento del aprendizaje de las lenguas oficiales no se ha impuesto nunca la inmersión lingüística a la minoría rusa.

La reforma lingüística aprobada esta primavera por el presidente de Letonia Raimonds Vejonis modificaba la anterior situación. La educación será bilingüe hasta los siete años, mantendrá el ruso en una de cada cinco clases hasta los 9 años e introducirá gradualmente la enseñanza de la lengua letona para los niños mayores de 10 años en 2021. Solamente se mantendrán el ruso en las asignaturas de lengua y literatura rusa. El resultado es una sustancial reducción del peso de la enseñanza en este idioma tan importante.

El parlamento de Rusia, en abril de 2018, amenazó con establecer sanciones económicas a Letonia, en respuesta a la reforma lingüística aprobada en la república

[25] https://elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/1329666372_143736.html.
[26] https://fra.europa.eu/sites/default/files/.../275-EDU-Latvia-final.pd.

vecina[27]. Estas peticiones de sanciones han aumentado aún más las tensiones con Letonia, Lituania y Estonia. Sin embargo, no debería sorprender la reacción de Moscú. El presidente Vladimir Putin había advertido que estaba dispuesto a defender los derechos de los rusos parlantes en otros países. En marzo de 2014 el presidente ruso, después de la firma de los acuerdos de adhesión de Crimea a la Federación rusa, dirigió unas palabras a los miembros del Consejo de la Federación a los diputados de la Duma y a los representantes de la República de Crimea y Sebastopol. En su discurso Vladimir Putin afirmó que Rusia defendería siempre los intereses de los millones de rusos y de ruso parlantes que viven en Ucrania, utilizando medios políticos, diplomáticos y legales[28].

También en marzo del 2014, el presidente Putin fue más allá al considerar que Rusia estaría legitimada a utilizar sus fuerzas armadas en Ucrania para defender a personas estrechamente relacionadas con los ciudadanos de la Federación Rusa desde el punto de vista histórico, en el sentido de una cultura común y en el plano económico. Respondiendo esta intervención no solo a los intereses nacionales sino también a la defensa de los derechos de los rusos en el exterior en el contexto de una misión humanitaria[29].

Moscú ha entendido que la defensa del idioma ruso es una fórmula de promover los intereses estratégicos de Rusia, no solo en espacio de la Confederación de Estados Independientes sino en todo lo que fue el antiguo Imperio ruso. A principio de la década de los años 90 del pasado siglo unos 350 millones de personas hablaban ruso. En la actualidad lo hablan 250 millones, lo que supone un retroceso importante del peso de la cultura y la influencia de Rusia en su extranjero próximo. La disolución de la URSS favoreció que las nuevas repúblicas impulsarán las lenguas locales en detrimento de la lengua hasta entonces común. De las antiguas 15 repúblicas de la URSS solo en cuatro de ellas el ruso sigue siendo oficial a nivel estatal (Federación Rusa, Bielorrusia,

[27] https://www.telegraph.co.uk/news/2018/04/03/moscow-threatens-sanctions-against-latvia-removal-russian-secondary/.
[28] https://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html?noredirect=on&utm_term=.1890c4c7272b.
[29] https://elpais.com/internacional/2014/04/19/actualidad/1397935502_220821.html

Kazajistán y Kirguistán) aunque también es idioma oficial en algunas regiones de Moldavia y Ucrania.

Desde fuera es difícil entender como un problema político que los ciudadanos de un país puedan leer directamente en su propia lengua a Aleksándr Serguéyevich Pushkin, Nikolái Vasílievich Gógol, Lev Nikoláievich Tolstói, Fiódor Mijáilovich Dostoyevski, Vladímir Soloviev, Fiódor Sologúb, Nikolái Aleksándrovich Berdiáyev, Mijaíl Aleksándrovich Shólojov, Iván Serguéyevich Turguénev, Máximo Gorki, Borís Leonídovich Pasternak, Aleksandr Isáyevich Solzhenitsyn, Joseph Brodsky, Svetlana Aleksándrovna Aleksiévich y tantos otros autores de la gran literatura rusa.

Tampoco es fácil de entender como un problema político que en las universidades de matemáticas se pueda estudiar en su propia lengua a Andrey Kolmogorov, Anatoly Fomenko, Dmitri Egorov y tantos otros destacados matemáticos que escribieron en ruso. De la misma manera podemos hablar de todas las ciencias y las artes, incluidas la filosofía, la teología y la escatología.

El ruso es el idioma de una civilización europea sin igual con una aportación originalmente valiosa para toda la humanidad. En sus meditaciones del Quijote (1914) escribió Ortega que un pueblo es «un ensayo de una nueva manera de vivir, de una sensibilidad». Cuando se desenvuelve plenamente, «el orbe se enriquece de un modo incalculable; la nueva sensibilidad suscita nuevos usos e instituciones, nueva arquitectura y nueva poesía, nuevas ciencias y nuevas aspiraciones, nuevos sentimientos y nueva religión». Esa sensibilidad creadora es intransferible. «Un pueblo es un estilo de vida, y como tal, consiste en cierta modulación simple y diferencial que va organizando la materia en torno». El resultado es un sistema también de secretos que no pueden ser descubiertos sin más desde fuera, especialmente si no se conoce su propio idioma. El secreto y el misterio se convierten en la clave que abre el entendimiento, posibilitando la relación sobre una acertada interpretación de las percepciones y de sus significados. Que muchos letones y estonios puedan entender los secretos del mundo ruso es un valor añadido a la cultura y política de la Unión Europea y también a las de Rusia.

La interrelación para ser fecunda necesita de intermediarios capaces de trasladar con precisión los mensajes que llegan de uno y otro lado. Esta tarea exige un profundo y

vital conocimiento del idioma, de los mitos, narrativas, creencias y costumbres de los mundos que entran en contacto. La confluencia de varias corrientes culturales permite al flujo que las recoge ser más consciente de su destino. Las diferentes aportaciones otorgan una ventaja, en tanto que cada una es capaz de humanizar un espacio que de otra forma se perdería. Desligarse de esta capacidad de entender, disfrutar, pone en valor y conectar lo ruso con el resto de lo europeo es renunciar a un tesoro clave que abre muchas puertas al futuro de una Europa más grande.

Culturas irreconciliables por razones políticas pueden integrarse en una generación nueva capaz de transcender la diferencia, obligada a transcenderla para no verse obligada a renunciar a una parte de sí misma. El resultado de este proceso no es una subordinación frente al poder que se impone. Tampoco el sometimiento ante una cultura superior, ni una absorción sin más. El proceso puede ser de incorporación y el resultado un injerto fructífero.

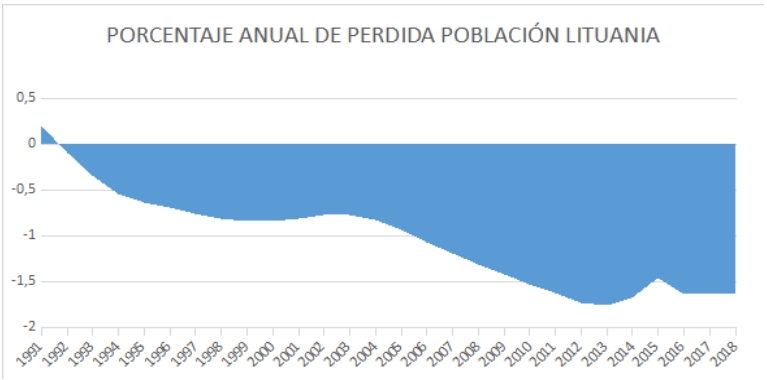
La fusión de elementos culturales políticamente inmiscibles es posible si existe un soporte, en al menos una de las vías culturales, que asciende por encima de la diferencia y del conflictivo choque de poderes y culturas. La universalidad de los derechos del hombre, la suprema dignidad de cada hombre y la convicción resultante de que todos somos libres e iguales, producto de las raíces cristianas de Europa, permite trascender por encima de cualquier herejía de los tiempos pasados, redimiendo cualquier origen, cualquier idioma, cualquier cultura, cualquier sistema de signos y significados. La inculturación cristiana, europea y democrática puede hacer posible el mestizaje, que abriría inéditas e indómitos caminos llenos de nuevas oportunidades para las repúblicas bálticas.

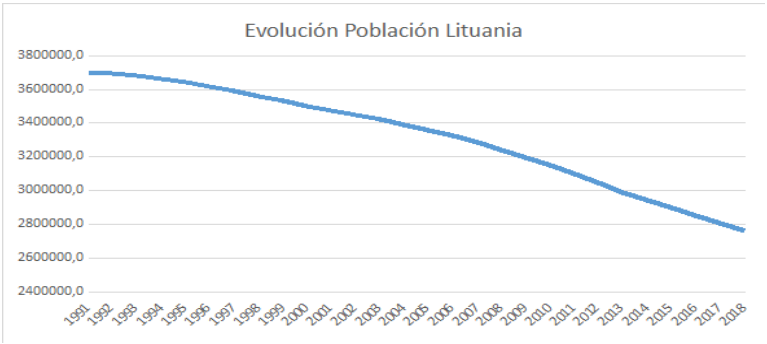
La demografía un riesgo añadido

La previsión de población que publica Naciones Unidas para los distintos países no determina cifras exactas, estableciendo tres escenarios posibles para fijar un rango de población. En el caso de Lituania a final de este siglo las previsiones anticipan una pérdida del 65% de su población en el escenario más desfavorable[30].

[30] World Population Prospects 2017, ONU.

En cualquier caso, lo que es un hecho es que desde 1990 Lituania ha perdido prácticamente un cuarto de su población y en algunas regiones más de la mitad de sus residentes, siendo uno de los países del mundo con mayor descenso de sus habitantes. Con la caída de la URSS y la independencia, Lituania comenzó una continua caída del número de sus habitantes que se ha mantenido hasta ahora en un rango entre el 0,5 y 1,7% anual.



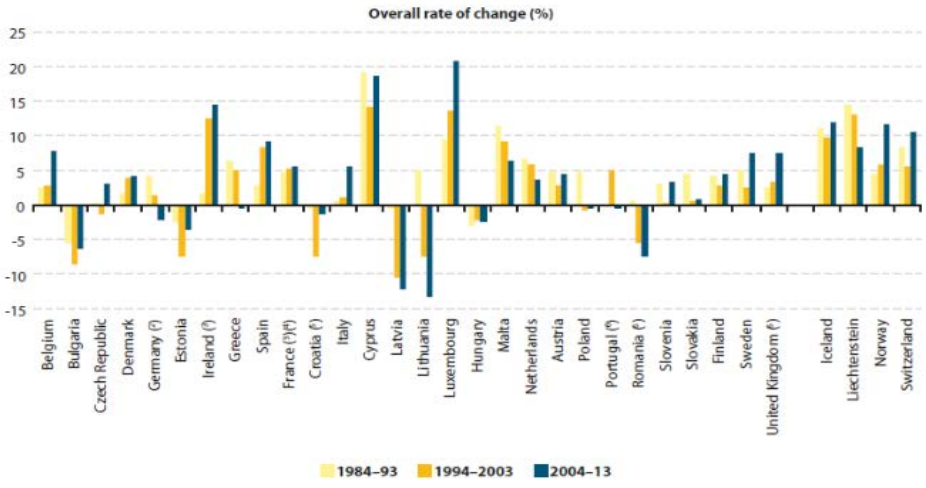


Fuente: https://osp.stat.gov.lt

La reducción anual de población en su mayor parte está provocada por la emigración, el 80% de la disminución tiene su origen en la salida del país de muchos de sus habitantes en edad de trabajar y tener hijos. Cuatro de cada cinco emigrantes lituanos tienen entre 15 y 44 años. La mayoría de los que se marchan son jóvenes pero en Lituania no abundan, solo un tercio de la población se encuentra situada en el rango de edad señalado anteriormente. La emigración no solo drena la población sino que además la envejece y la deja sin mujeres en edad de tener hijos. Desde la entrada en

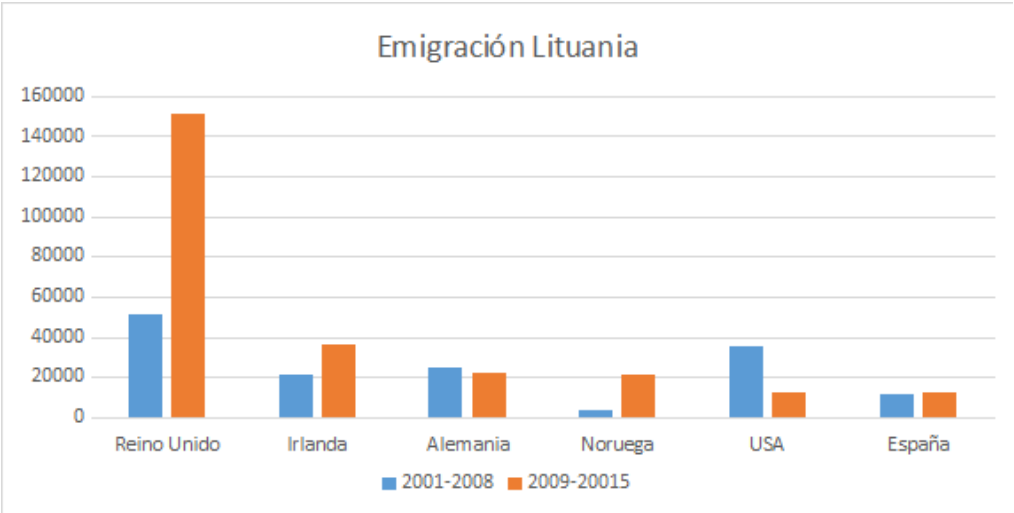
2004 del país en la UE la emigración no ha cesado de crecer y en la actualidad unos 600.000 lituanos viven fuera de su país, casi 1 de cada cuatro. Sin embargo lo peor está por llegar porque las estimaciones apuntan que en 2040 uno de cada dos lituanos habrán emigrado a la UE[31].

Eurostat publicó un informe en el que destacaba que entre 2004 y 2014 las tasas de contracción de la población más bajas de la UE aparecían en los Estados bálticos. En solo diez años Lituania perdió más del 13% de sus habitantes y a poca distancia le seguía Letonia más del 12%[32]



(¹) Population change or population growth in a given year is the difference between 1 January of that year and 1 January of the following year.
(²) 2004–13: break in series.
(³) 1 January 2014: provisional.
(⁴) 1984–93: metropolitan France.
(⁵) 1 January 1984 and 1 January 1994: estimates.
(⁶) 1 January 2014: estimates.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjan)

[31] https://euba.sk/www_write/files/SK/ekonomicke-rozhlady/er3_2017_mileris_fulltext.pdf.
[32] http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-04-15-567.



Los seis países de destino principal de los emigrantes lituanos.
Statistical office of the European Union Eurostat (2015)

El Reino Unido recoge el 47% de los emigrantes lituanos y España es el sexto país de destino. En el Reino Unido viven más de 200.000 lituanos, muchos de ellos con estudios universitarios, que prefieren servir cafés o hacer camas en Londres que quedarse en su país. La integración de los países del este de Europa en la UE ha permitido emerger un nuevo paradigma de movilidad, que los ha convertido en exportadores de trabajadores al Oeste. Este fenómeno supone una destrucción sostenida del capital humano de los países de origen. Siendo la población y el capital humano la palanca fundamental del crecimiento económico en la era del conocimiento. Las consecuencias para estos países desde el punto de vista económico son muy graves.

El primer problema es una reducción de su mercado interno que supone una reducción del consumo. Los sectores productivos que no están orientados a la exportación se verán afectados en la misma media que se comprime el número de consumidores. Especialmente sufrirá el sector servicios.

El segundo problema es la reducción de la economía de escala y por lo tanto la más que probable pérdida de eficiencia, al tener que repartir los costes fijos de producción entre una menor cantidad de bienes y servicios puestos en el mercado.

Consecuentemente, el tercer problema es la pérdida de capacidad de atraer capital para invertir en el país por las dificultades de un mercado de trabajo cada vez menor y por la calidad de los servicios disponibles.

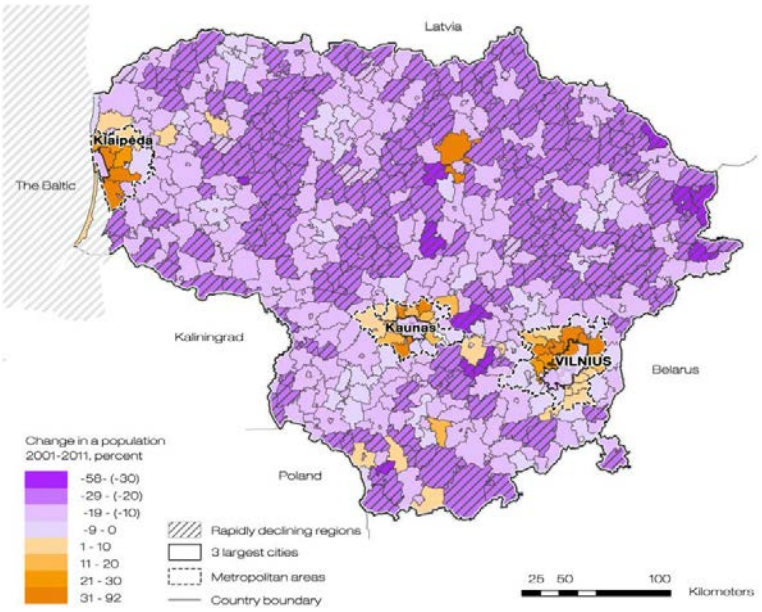
El incremento de los gastos sociales para atender el empobrecimiento y el envejecimiento de las zonas más despobladas no podrá compensar las crecientes desigualdades con las zonas urbanas donde se concentre la actividad productiva. La situación supondrá una creciente presión para emigrar sobre la población de las zonas menos pobladas, que verán disminuir el volumen y la calidad de los servicios prestados por el Estado. La disminución de la población, su concentración en algunas ciudades, el aumento del gasto de los servicios sociales asociado a la dispersión de pequeñas poblaciones y el envejecimiento obligarán a aumentar el gasto en pensiones, atención sanitaria y apoyo a las zonas empobrecidas y despobladas. El resultado necesariamente arrastrará un incremento continuado del déficit público. Mientras tanto, la necesidad de mantener un suficiente presupuesto de defensa para sostener algunas capacidades militares fundamentales seguirá demandado recursos públicos. En el año 2016 Lituania incrementó en un 30% su gasto en defensa y pretende multiplicarlo por dos en los próximos tres años con el objetivo de alcanzar el 2% del PIB en el 2020 y cumplir con los compromisos adoptados por la OTAN en la cumbre de Gales[33]. El Estado para algunos puede ser incapaz de atender sus necesidades sanitarias, educativas y sociales. La reducción de la capacidad del Estado para llegar a todos puede poner en marcha campañas de desprestigio, que pretendan presentar a estas Repúblicas como Estados parcialmente fallidos.

El *shock* demográfico no solo tiene que ver con la emigración sino también con la dramática caída de la natalidad y el constante incremento de la tasa de mortalidad. Los crecimientos vegetativos son negativos desde el año 1994. Además el decrecimiento vegetativo es creciente, con un incremento anual del 3,1% desde el comienzo de este siglo, lo que significa 185.000 personas menos en este periodo[34]. Un dato, que no deja de ser curioso, es que ni siquiera los refugiados sirios e iraquíes trasladados a Lituania

[33]http://www.infodefensa.com/mundo/2015/06/22/noticia-lituania-duplica-gasto-militar-conflicto-ucraniano-fondo.html.
[34] http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2017.1313127?needAccess=true.

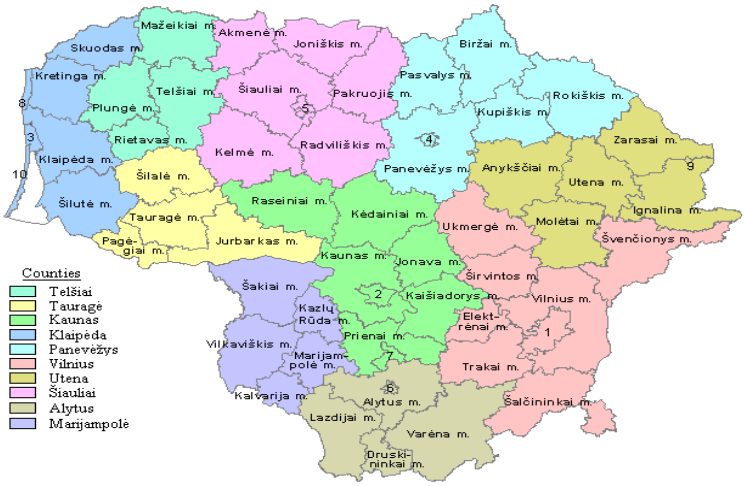
y Estonia, en aplicación de la política de cuotas de la UE, quieren quedarse allí. Estos refugiados están dispuestos a perder su estatus y trasladarse a otro país miembro de la UE con el peligro de ser repatriado antes que quedarse en los países bálticos. Mucho más de la mitad de los que llegaron se han marchado ya, incluso deshaciéndose de la documentación que les fue entregada, aunque vuelvan a ser «sinpapeles», con el propósito de intentar volver a recolocarse en otros territorios de la Unión con más futuro[35].

Las dificultades repasadas se multiplican en las regiones periféricas de Lituania. En el 44% del territorio en 10 años han perdido más del 20% de su población, donde ahora viven solo uno de cada diez lituanos y cada año menos. En el mapa siguiente podemos ver las comarcas más afectadas de Lituania, que son prácticamente todas menos las que giran alrededor de las tres mayores ciudades del país. La zona noreste es la peor parada, allí en la mayoría de los pueblos no nacen niños.



Fuente: http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2017.1313127?needAccess=true

35 https://www.express.co.uk/news/world/737356/eu-migrant-relocation-refugees-refuse-live-eastern-europe-lithuania

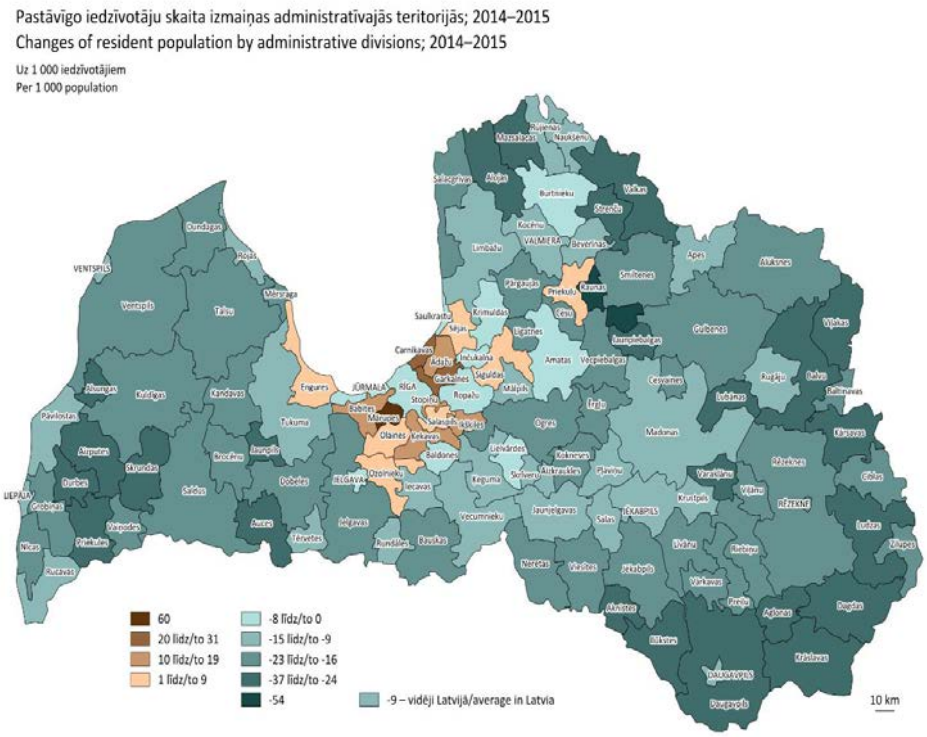


Analizando los datos estadísticos de la página oficial de país, las 8 comarcas de Lituania, sin contar la de la capital Vilna, todas pierden población. Vilna es la única zona que no se ve afectada por el problema. Para tener un orden de magnitud de referencia y poder evaluar los datos de la tabla podemos decir que Soria, la provincia española que más población perdió en 2017, tuvo un decrecimiento del 12,6 por mil habitantes, seguida de Cuenca 11,7 por mil, León y Ávila con 11,2 por mil. Por lo que podríamos decir que la mayor parte de las comarcas Lituanas pierden alrededor del doble de población que las provincias españolas más afectadas por el mismo fenómeno.

Comarca	Pérdida de población por 1.000 habitantes año 2017
Alytus county	24,52
Kaunas county	11,46
Klaipėda county	9,47
Marijampolė county	27,33
Panevėžys county	27,29
Šiauliai county	18,14
Tauragė county	27,75
Telšiai county	25,69
Utena county	28,28
Soria España	12,60
Cuenca España	11,70
Ávila España	11,2

Fuente: https://osp.stat.gov.lt

Si miramos al norte y cambiamos de país, alrededor de 1,9 millones de personas vivían en Letonia a final del 2016. Desde el hundimiento de la URSS y su independencia el país no ha dejado de perder población, con una reducción de un quinto de sus habitantes respecto a 1991. La disminución ha sido especialmente grave en las regiones fronterizas con Rusia en el este, precisamente en esta zona es donde se concentra junto con la capital la mayor proporción de habitantes de lengua rusa. La pérdida de población está relacionada no solo con un crecimiento vegetativo negativo sino también con una fuerte emigración a otros países. En el mapa de Letonia se pueden ver en color azul los territorios que pierden población midiendo las perdidas en número de personas por cada mil habitantes en el periodo 2014-2015. Algunas partes del país pierden más de 54 personas por mil habitantes al año, es decir, cuatro veces más de lo que pierde la provincia de Soria, la que más despoblación sufre de España. Los habitantes del país tienden a concentrase en torno a la capital y el golfo de Riga, lo demás será pronto un desierto.



Fuente: http://www.csb.gov.lv

Prácticamente un tercio de la población de Letonia se está preparando para emigrar y dejar el país por razones económicas con la intención de encontrar empleo fuera. El deseo de emigrar se manifiesta en la misma proporción en las diferentes comunidades nacionales del país. Tanto la población que tiene el letón como lengua materna como la que tiene el ruso quiere buscar nuevas oportunidades en el extranjero[36].

La capacidad de proyectar población inmigrante de algunas regiones está agotada. Las personas que todavía viven en algunas zonas son demasiado mayores para salir al extranjero. En esta situación solo queda esperar el paso del tiempo para que se produzca un completo vacío del territorio.

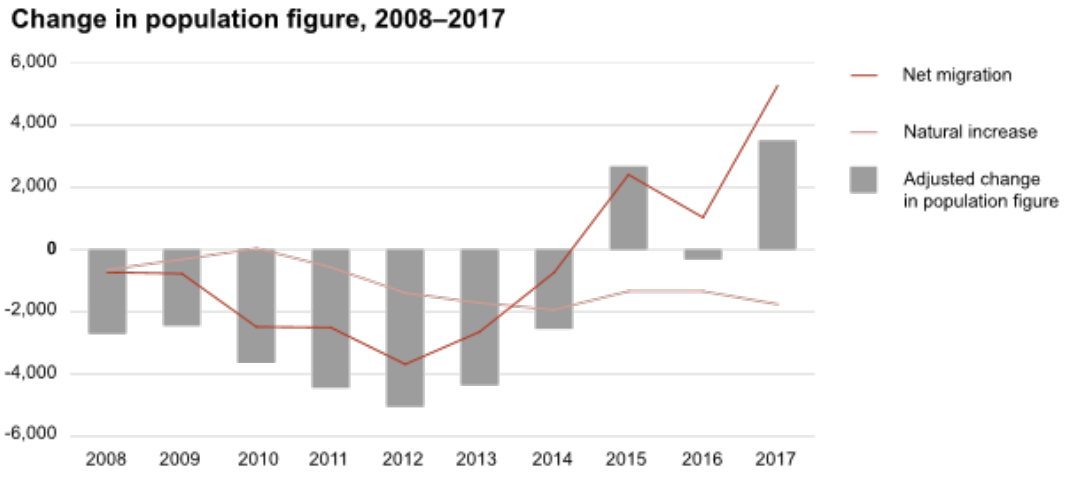
Un equipo de investigadores letón ha diseñado un modelo de predicción que permite estudiar la evolución de la población en el país. Sus proyecciones para 2065 establecen que más de la mitad de las regiones estarán prácticamente deshabitadas. Según sus predicciones los municipios de Strenci (3.828 habitantes), Baltinava (1.177 habitantes), Viļaka (5.655 habitantes), Krāslava (17.506 habitantes) y Ērgļi (3.193 habitantes), situados en norte y este del país, en el año 2050 habrán perdido toda su población. En el año 2055 se añadirán a los anteriores Valka (9.299 habitantes), Auce (7.345 habitantes), Brocēni (6.233 habitantes), Aglona (8.286 habitantes) Dagda (8.286 habitantes) y Alūksne (17.177 habitantes), también en el norte y este. Algunas ciudades como Rēzekne (31.126 habitantes), cerca de la frontera con Bielorusia, se convertirán en ciudades fantasmas. Finalmente en 2065 la poca población que quede se concentrará en las proximidades de la capital y en suroeste del país, cerca del golfo de Riga en un radio de 70 kilómetros[37].

La principal amenaza para Lituania y Letonia no es la invasión de la Federación Rusa sino la completa despoblación de casi todo su territorio prevista para dentro de 50 años. La demografía es el destino. El peligro es tan grave como para que el propio Gobierno de Letonia haya reconocido que la despoblación representa un problema para su seguridad nacional. En el concepto de defensa del país, aprobado en mayo de

[36] Source: FACTUM. (2015). Survey for the needs of the NDAL CSSR's research on «Current Security Problems in Latvia».
[37] https://jamestown.org/program/depopulation-invisible-threat-to-latvian-security/

2016, señala expresamente que la despoblación representa una vulnerabilidad frente a las amenazas externas[38].

La evolución demográfica de Estonia ha sido parecida a la de Letonia y Lituania desde su recobrada independencia pero recientemente se ha separado de la tendencia de las otras repúblicas bálticas. La migración neta de Estonia fue positiva por tercer año consecutivo en 2017. Estos datos migratorios son originales en la zona báltica pero el crecimiento vegetativo como en los países vecinos sigue siendo negativo. A pesar de que mueren más personas que las que nacen en el año 2017 la población ha crecido como consecuencia del saldo migratorio positivo. Por supuesto, Estonia tiene problemas de envejecimiento y de estancamiento de la población pero no en la misma medida que sus vecinas. En el gráfico podemos observar como desde 2015 se ha producido un cambio de tendencia y una recuperación en el número de habitantes aunque el crecimiento vegetativo es negativo.



Fuente: https://www.stat.ee/news-release-2018-050

[38] http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/01/Latvia-national-defence-concept-2016-en.pdf

Conclusiones

El principal desafío para la normalización del entorno lingüístico y la construcción efectiva de la nación tanto en Estonia como Letonia sigue siendo la existencia de una comunidad de habla rusa no integrada. El ruso es considerado una lengua extranjera que compite con las lenguas nacionales bálticas y representa, de alguna manera, una potencial amenaza, en tanto que sigue asociado con una percepción negativa que lo identifica como idioma imperial del pasado y aun peor quizá del futuro. A pesar de la importancia del idioma y la cultura rusa a nivel no solo regional sino global, las repúblicas bálticas no lo han considerado como una ventaja o como un elemento valioso que merezca la pena cuidar.

Posiblemente el problema no es que una parte importante de la población hable el ruso. El problema quizá tenga más que ver con la voluntad política de preservar los idiomas propios y convertirlos en idiomas nacionales. El propósito de mantener la continuidad política de las repúblicas bálticas, después de la caída de la Unión Soviética, con los Estados que alcanzaron su independencia al final de la Primera Guerra Mundial ha afectado tanto a las leyes de ciudadanía como a las que regulan los procesos de naturalización. Tanto Letonia como Estonia han utilizado la política idiomática como el elemento central de integración. Esta aproximación posiblemente ha reducido las posibilidades de enfoques más abiertos capaces de eludir el peligro de una politización radical del idioma y la pérdida de un componente cultural de un inmenso potencial de desarrollo en muy diversos ámbitos.

Es evidente que existe una fragmentación social relacionada con la cultura, el idioma y la nacionalidad. Existe una polarización entre dos comunidades, la que habla lenguas bálticas y la que habla ruso, la plenamente integrada y la no del todo integrada. La situación es posible que todavía no se haya transformado un sentimiento de desafección favorecido por el resentimiento y el victimismo. Es posible que no exista suficiente conciencia política para movilizar a la minoría de lengua rusa pero existe un riesgo de desencuentro que pude cristalizar en un conflicto, favorecido por catalizadores externos. Por otra parte, la frustración económica y social unida a la desconfianza institucional son vulnerabilidades, que no siendo exclusivas de estas

repúblicas, podrían tener un potencial desestabilizador singular que actué como multiplicador de la desconfianza, impulsada por agentes desestabilizadores.

Los problemas en las relaciones del Estado con la sociedad en Letonia y Estonia, unidos a la polarización lingüística y la división étnica, crean unas condiciones favorables para desarrollar una narrativa con fuerte potencial de arraigo, que proyecte sobre estas repúblicas una imagen antidemocrática y contraria al pleno respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes. El resultado podría terminar convirtiendo, en los medios y redes, a estas repúblicas en caricaturas grotescas de perfiles totalitarios, supremacistas, racistas y de un marcado carácter nacionalista excluyente.

La división vertical entre las élites y el resto de la sociedad y la división horizontal por razones culturales en la sociedad podría utilizarse para desestabilizar la convivencia y el prestigio de las repúblicas bálticas entre los aliados de la OTAN y los socios de la Unión Europea. El «Sharp Power» o poder incisivo de las campañas de desinformación y desprestigio contra los Estados bálticos, promovidas desde el exterior y apoyadas por grupos radicalizados internos, puede inducir un grado suficiente de deslegitimación política interna y externa capaz de fragmentar la cohesión social y distanciar, especialmente a Letonia y luego a Estonia, de sus socios y amigos en el exterior, especialmente en Europa.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional, tanto la fractura vertical como la horizontal de la sociedad, deben ser analizadas y tratadas de manera integrada, ya que el potencial de riesgo podría aumentar si la insatisfacción con los procesos socioeconómicos en el país y la potencial crisis de confianza institucional se unen con el problema de la integración de las minorías. En este escenario las medidas adoptadas por la OTAN podrían incluso ser contraproducentes si no están adecuadamente acompañadas con acciones que refuercen la resiliencia nacional y que reduzcan los riesgos y contradicciones internos.

La situación de los no ciudadanos, considerados con motivos suficientes fuera de Letonia y Estonia como apátridas por muchas organizaciones internacionales, Estados y ONG, debería abordarse para encauzarlo y resolverlo en un tiempo razonable. Los no ciudadanos son una grave vulnerabilidad política para unas repúblicas democráticas integradas en la Unión Europea.

Finalmente, resaltar la gravedad de la despoblación y el envejecimiento de la población, que siendo un problema general de Europa en las repúblicas bálticas es ostensiblemente más severo y peligroso. La fuerte emigración a otros países de la Unión Europea de población mayoritariamente joven compromete más todavía su futuro demográfico. Actualmente las difíciles relaciones con Rusia han convertido a estos países en la frontera oriental de la Unión Europea y un área que preocupa a la OTAN. Esta situación a largo plazo reduce el potencial desarrollo económico de toda la zona, incluyendo la región rusa de Kaliningrado, las regiones fronterizas de la Federación Rusa, Bielorusia y el este de Polonia, limitando la ventaja de actuar como puente entre la Europa Occidental y la Comunidad de Estados Independientes y la Unión Económica Euroasiática.

Los puertos de Tallin y Riga no tendrían que conformarse con ser la terminal de una línea de comunicaciones, pudiendo, la mejora de las relaciones con Rusia, convertirlos en puntos de entrada a un creciente flujo de mercancías, que multiplicaría su desarrollo comercial y económico. La importancia de estos puertos aumenta en invierno cuando el de San Petersburgo suele estar cerrado por el hielo. Actualmente el puerto de Kaliningrado es el único abierto todo el año, por lo que la mayor parte de la flota del Báltico tiene su sede en la antigua ciudad prusiana de Königsberg. La distancia de Riga a Moscú son 925 kilómetros por carretera y la de Kaliningrado a Moscú es de 1.246 kilómetros.

En tren se tarda a Moscú 4 horas más desde Kaliningrado que desde Riga. Volver la espalda al este para las repúblicas supone aumentar las condiciones objetivas que impulsan la emigración y poner en peligro su destino demográfico.

La celebración del centenario de la declaración de independencia de las repúblicas bálticas ha sido razón suficiente para analizar su situación y mirar a su futuro. La historia de Lituania, Letonia y Estonia no ha sido nunca fácil. Las dificultades y riesgos actuales no son una novedad para los pueblos bálticos, que han sabido preservar su identidad a pesar de presiones abrumadoras.

Nunca antes las repúblicas bálticas han tenido tantas oportunidades para consolidar su desarrollo y su independencia. Los próximos cien años de independencia serán sin

duda mejores y menos dramáticos que los anteriores para Estonia, Letonia y Lituania, entre otras cosas porque ahora no están solas.

Feliz centenario para todas.

Andrés González Martín
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

21/2018 6 de junio de 2018

Ignacio Fuente Cobo

Al Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo

Al Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo

Resumen

Durante los últimos años hemos asistido a la aparición de dos modelos divergentes de militancia islamista, el de Al Qaeda y el del Daesh, que han venido compitiendo por la primacía en el mundo del Islam radical. Aunque opuestos en cuanto a las estrategias a seguir, ambos modelos de yihad coinciden en los objetivos y ambos han demostrado contar con mecanismos efectivos para explotar las debilidades estructurales existentes en las sociedades musulmanas y para aprovechar los vacíos de poder resultantes de la inestabilidad producidos por las Primaveras Árabes. La evolución de la dinámica política y militar en Oriente Medio, en un entorno de conflicto permanente e inmanejable, de competencia regional sobre una base sectaria y de proliferación de movimientos yihadistas rivales, será la que, en último término, va a hacer que un modelo triunfe sobre el otro o, incluso, que ambos converjan en una única visión estratégica a la que llegarían a través de procesos evolutivos diferentes.

Palabras clave

Siria, Irak, Daesh, Al Qaeda, Sinaí, Yemen, yihadismo, violencia.

Al Qaeda and ISIS: two different Strategies for the same objective

Abstract

During the last few years we have witnessed the appearance of two divergent models of Islamist militancy, that of Al Qaeda, and that of Daesh, who have competed for primacy in the world of radical Islam. Both opposing models of jihad have proven to be effective mechanisms to exploit the structural weaknesses existing in the Arab societies, and to take advantage of the power vacuums resulting from the instability produced by the Arab springs, although their results have been disparate. The question that arises is to find out how the evolution of the political and military dynamics in the Middle East can make one model triumph over the other, or even how it can lead to a union of both in a single strategic vision wherein they would have come through different evolutionary processes.

Keywords

Syria, Iraq, Dáesh, Al Qaeda, Sinai, Yemen, jihadism, violence.

Introducción

Cuando las masas tomaron las calles en Siria y otros países árabes para exigir reformas liberales y democracia, la conclusión que se sacó fue la de que el terrorismo yihadista estaba asistiendo a su derrota existencial y que existían modelos alternativos no violentos para reemplazar a unos regímenes políticos en Oriente Medio —que percibían como represivos y corruptos— que producían efectos más positivos y permanentes. En los momentos iniciales de lo que vino a denominarse las Primaveras Árabes parecía que el aparente éxito de la protesta democrática venía a demostrar que los yihadistas habían perdido su base de apoyo popular.

Lo que muchos no lograron prever durante este periodo excesivamente optimista fue la persistencia de las protestas populares y la profundidad de los cambios políticos que abrieron las puertas a una inestabilidad sin precedentes, una circunstancia propicia que los yihadistas supieron oportunamente explotar. Los acontecimientos políticos que tuvieron lugar a partir del 2011 en Oriente Medio proporcionaron a Al Qaeda y al Daesh, un grupo que aprovechó este contexto para escindirse del anterior, una oportunidad de crecimiento sin precedentes que ambos grupos aprovecharon para prosperar. También contribuyó la intensa lucha sectaria que se desató por el poder entre Arabia Saudí e Irán durante los años que siguieron a las llamadas Primaveras Árabes, que convulsionó Oriente Medio y que los yihadistas de todo tipo supieron explotar convenientemente para monopolizar el descontento de sus sociedades y avanzar en el objetivo común de establecer un califato islámico.

En un escenario donde todas las partes involucradas entendían que lo que se estaba jugando era el futuro del islam, los gobiernos se apoyaron, en un juego peligroso y desestabilizador, en actores no estatales pero ideológicamente afines y operativamente muy activos, alimentando las razones que justificaban la existencia de los grupos yihadistas. Al Qaeda y el Daesh concibieron sus operaciones en Oriente Medio, especialmente en zonas conflictivas como Siria, Irak y Yemen, como parte de la gran lucha sectaria que estaba teniendo lugar por la primacía del islam y en la que ellos propugnaban la imposición de la visión suní más radical y violenta. De esta manera, la intervención sectaria de Arabia Saudí e Irán terminó por beneficiar a los actores más extremistas al favorecer que fueran sus narrativas las que se convirtieran en las fuerzas motrices que sustentaban los conflictos árabes.

Otro factor clave detrás del crecimiento de la militancia yihadista fue la globalización y sus efectos geopolíticos, como el debilitamiento de las fronteras internacionales, el movimiento más fácil y económico de las personas hacia y desde los lugares de conflicto, la velocidad de intercambio de información a través de Internet, la proliferación de las redes sociales convertidas en un espacio óptimo para el adoctrinamiento y el reclutamiento, o el mayor acceso a tecnologías sofisticadas que, hasta entonces, solo eran accesibles a los Estados. Todos estos factores multiplicaron la naturaleza hiperactiva y febril de la información, que podía ser transmitida casi inmediatamente permitiendo a los yihadistas convertir los conflictos regionales en un mercado propicio para su propia propaganda. Internet pasó a ser, más que cualquier otra esfera de actividad, un campo de acción propicio para los grupos yihadistas, que lograron así un acceso fácil y rápido a amplios sectores de las poblaciones musulmanas, especialmente a los más jóvenes.

No todos los grupos terroristas supieron aprovechar con la misma intensidad el cambio en el entorno internacional y las mutaciones que se estaban produciendo en las sociedades árabes. Al Qaeda y el Daesh fueron particularmente diligentes en beneficiarse de las nuevas circunstancias, si bien ambos se distinguieron por la utilización de diferentes estrategias de acción basadas en la distinta percepción de la violencia y de la territorialidad, por lo que tuvieron distintos grados de éxito.

La preferencia por lo local en la estrategia de Al Qaeda

Al Qaeda es un grupo terrorista cuya estrategia ha cambiado significativamente desde los ataques del 11 de septiembre de 2001. Mientras que a principios de siglo era una organización dirigida centralizadamente que operaba de forma encubierta bajo la protección *de facto* de un Estado semirreconocido en el Afganistán de los talibanes, la invasión de este país por parte de Estados Unidos en septiembre de 2001, hizo que el liderazgo central de Al Qaeda se fuera progresivamente descentralizando en beneficio de las franquicias, que asumieron más responsabilidad en la ejecución de sus propias operaciones tácticas y estratégicas. De esta manera, hoy en día, Al Qaeda se concibe como un movimiento disperso compuesto por franquicias locales conectadas débilmente entre sí y que operan abiertamente dentro de movimientos insurgentes más

amplios[1]. Este fenómeno que comenzó con la creación de la filial de Al Qaeda en Irak en el 2003, se ha ido acentuando desde la muerte de Osama Bin Laden en 2011 y su sustitución por Ayman al-Zawahri Al timón, cuyo liderazgo central se ha limitado, cada vez más, a un papel lejano e inspirador.

La explicación de este cambio en la estructura y en la forma de operar de Al Qaeda hay que buscarla en la constante presión antiterrorista de los EE. UU. sobre la matriz central en Afganistán y el noroeste de Pakistán, que diluyó la capacidad de liderazgo de su órgano de dirección. La amenaza creciente de detección y ataque por parte de drones, aunque impopular, disminuyó el margen de maniobra de los líderes de Al Qaeda para responder a los problemas estratégicos derivados de la expansión del terrorismo yihadista por todo el mundo y de la necesidad de mantener ininterrumpidas sus relaciones formales con los distintos grupos afiliados, cuyo número ha ido aumentado de manera constante[2]. La microgestión se hizo imposible a medida que su liderazgo global se fue volviendo cada vez más distante, por lo que las propias franquicias locales fueron adoptando un papel cada vez más autónomo sobre sus propias tomas de decisiones, lo que en consecuencia aumentó aún más la distancia con la dirección central en Afganistán y Pakistán.

No obstante, para evitar que esta descentralización fuera demasiado lejos, la solución inicial adoptada fue el nombramiento de un vicepresidente global que operase dentro de la zona de yihad más valiosa estratégicamente para Al Qaeda. Durante los primeros años de esta década, esta zona era Yemen, donde actuaba Al Qaeda en la península arábiga (AQAP), su franquicia más importante y poderosa dirigida por Nasr al-Wuhayshi desde el 2013 hasta su muerte en junio de 2015. Sin embargo, las oportunidades brindadas por un conflicto civil aparentemente insoluble en Siria y el crecimiento allí de *Jabhat al-Nusra*, un grupo vinculado Al Qaeda que había demostrado ser muy eficaz en sus acciones contra las fuerzas de Asad, trasladó el centro de gravedad de las operaciones de Al Qaeda desde Irak a Siria. Su líder pasó a ser Abdullah Mohammed Abd al-Rahman (Abu al-Khayr al-Masri), un veterano yihadista

[1] LISTER, Charles. The Dawn of Mass Jihad: Success in Syria Fuels al-Qa'ida's Evolution. CTC Sentinel [en línea]. Septiembre 2016. Disponible en web: https://www.ctc.usma.edu/posts/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution.

[2] SARBAHI, Anoop y JOHNSTON Patrick B. The Impact of US Drone Strikes on Terrorism in Pakistan and Afghanistan. ESOC, Princeton University [en línea]. 2018. Disponible en web: https://esoc.princeton.edu/files/impact-us-drone-strikes-terrorism-pakistan-and-afghanistan.

egipcio cercano a al-Zawahri, a quien, después de su liberación de Irán en la primavera de 2015, se le confirió la misión de revitalizar el liderazgo de Al Qaeda como principal movimiento insurgente en Siria, pero con la mirada puesta en Europa[3].

Hasta entonces, Siria era considerada, en la visión geopolítica de Al Qaeda, como un área en la que apenas había estado operativa, pero donde había establecido una amplia infraestructura durante la guerra de Irak de 2003-2011. Siria no solo estaba bien situada geográficamente para convertirse en un nuevo teatro de operaciones en el que Al Qaeda podía expandirse e, incluso, ocupar el poder, sino que, además, su proximidad a Jordania, el Líbano, Turquía e Irak le aseguraba un fácil acceso a la captación de combatientes extranjeros y al suministro regular de productos y armamento procedente del mercado negro.

En su intento por prevalecer como principal organización yihadista en Oriente Medio, Al Qaeda tuvo que hacer frente a dos importantes desafíos en las primeras fases de la Primavera Árabe; uno de carácter político y otro puramente militar. El primero se refiere a la competencia que supuso el movimiento islamista de los Hermanos Musulmanes —mucho mejor organizado para llenar los vacíos y mucho más implantado en países como Túnez y Egipto—, que supo beneficiarse de las protestas masivas en demanda de cambios políticos profundos[4]. Fueron las organizaciones como la Hermandad Musulmana las que, sin haberlos iniciado, acabaron monopolizando los movimientos sociales dentro de estos países y, por tanto, fueron las más beneficiadas, ya que estaban comparativamente mejor posicionadas[5]. Su carácter de islamistas aparentemente moderados representaba un serio desafío a la visión de Al Qaeda de capitalizar la inestabilidad en lugares como Egipto y Túnez, al tiempo que suponía la creación de nuevos modelos sociopolíticos y político-religiosos opuestos a la visión radical de Al Qaeda.

La respuesta de Al Qaeda a este desafío consistió en diseñar una estrategia centrada principalmente en lo local en un aparente intento de presentarse como la marca

[3] LISTER, Charles. Al Qaeda Is About to Establish an Emirate in Northern Syria. Foreign Policy [en línea 4 mayo 2016]. Disponible en web: http://foreignpolicy.com/2016/05/04/al-qaeda-is-about-to-establish-an-emirate-in-northern-syria/.

[4] HAMID, Shadi. Islamism, the Arab Spring, and the Failure of America's Do-Nothing Policy in the Middle East. The Atlantic [en línea]. 9 octubre 2015. Disponible en web: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/middle-east -egypt -us-policy/409537/.

[5] HAMID, Shadi y MCCANTS, William. *Islamism after the Arab Spring: Between the Islamic State and the Nation-State.* Brookings Institution. Enero 2017.

yihadista favorita y más duradera que operaba no solo por su propio interés, sino buscando igualmente satisfacer las demandas de amplios sectores de las sociedades árabes que se sentían agraviadas por sus gobiernos. Este enfoque fue probado primero en Yemen y Malí al comienzo de las primeras protestas de la Primavera Árabe, si bien la transición de protesta social a guerra civil en Siria le dio a Al Qaeda la oportunidad de extenderlo y perfeccionarlo[6].

Puede decirse que Al Qaeda respondió a la inestabilidad teniendo en cuenta las lecciones extraídas de las guerras de Afganistán e Irak, donde aprendió la importancia de cuidar su imagen si quería ganarse la confianza de las masas sociales y apoderarse de los sentimientos revolucionarios. Al Qaeda entendió que su visión estratégica inicial, particularmente sectaria y basada en la utilización de la violencia masiva, había comenzado a causarle efectos perjudiciales en su imagen global en las sociedades árabes y que, de seguir con ella, corría el riesgo de dañar su capacidad de atracción en otras partes del mundo[7]. También la experiencia en escenarios como Yemen y en la sangrienta guerra civil de Argelia de los años noventa del pasado siglo, le había llevado a la conclusión de que, para tener éxito, resultaba fundamental contar con el apoyo de la población de los países en los que operaba.

El objetivo estratégico último de Al Qaeda seguía siendo el de establecer un califato global compuesto por muchos emiratos islámicos locales, que actuaban en forma de franquicias, a través de una acción continua de propaganda complementada con acciones terroristas. Sin embargo, este era un objetivo a muy largo plazo; mientras tanto, Al Qaeda debía seguir una estrategia pragmática y posibilista basada en tres líneas de trabajo interrelacionadas[8]: la primera era unirse, o iniciar insurgencias contra los gobernantes locales considerados corruptos e insuficientemente islámicos; la segunda pasaba por difundir pacíficamente las nociones fundamentales del islam a través de la *dawa* o propaganda religiosa, y, finalmente, la tercera consistía en dirigir

[6] LISTER, Charles. Jihadi Rivalry: The Islamic State Challenges Al-Qaida. Brookings Institution [en línea]. Enero 2016. Disponible en web: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/en-jihadi-rivalry-2.pdf.
[7] MOORE, Jack. Osama Bin Laden Letters Warned against the Pillars of ISIS's Strategy. Newsweek [en línea]. 2 marzo 2016. Disponible en web: http://www.newsweek.com/osama-bin-laden-warned-against-pillars-isiss-strategy-letters-432348.
[8] LISTER, Charles. *Al-Qaeda Versus ISIS. Competing Jihadist Brands in the Middle East*. MEI Policy Paper 2017-#3, Counterterrorism Series #3. Middle East Institute. Noviembre 2017.

las actividades terroristas contra el enemigo lejano, entendiendo por tal a Estados Unidos y sus aliados, principalmente Europa e Israel.

Fue la erupción de las Primaveras Árabes, la que hizo que la línea de acción local ganase en preferencia sobre la internacional. En este contexto, Al Qaeda optó por integrar sus franquicias en los movimientos locales de contestación, buscando impulsar las dinámicas de cambio que permitieran mejorar su marca «Al Qaeda». La escisión del Daesh en el 2013 impulsó que Al Qaeda decidiera abandonar definitivamente el salvajismo de este fusionando las dos primeras líneas en una única basada en la insurgencia local y la *dawa*. Se culminaba así un proceso que había comenzado en el 2011, cuando sus líderes comenzaron a discutir la necesidad de mejorar su imagen entre la población musulmana, particularmente en aquellas áreas donde acaban de implantarse como ocurría con el Magreb, donde, a principios del 2012, el líder de *Al Qaeda en el Magreb Islámico* (AQMI), Abu Musab Abdul Wadud (Abd al-Malik Droukdel), ordenaba a sus afiliados en Malí, que tratasen a la población local como menores de edad al escribir:

«El bebé actual está en sus primeros días, gateando sobre sus rodillas, y aún no se ha sentado sobre sus dos piernas. Si realmente queremos que se levante sobre sus propios pies en este mundo lleno de múltiples enemigos a la espera de saltar, hay que aliviar su carga, tomarle de la mano, evitarlo, apoyarlo hasta que se ponga de pie… Una de las políticas erróneas que creemos estáis poniendo en práctica es la velocidad extrema con la que se está aplicando la Sharía […] la experiencia previa muestra que la aplicación de la Sharía de esta manera […] provocará que las personas rechacen la religión y generará odio hacia los muyahidín»[9].

Aunque este enfoque «amable» se intentó en Malí al comienzo de las primeras protestas de la Primavera Árabe, su aplicación llego demasiado tarde para que produjese efectos, al igual que ocurrió en Yemen, donde la franquicia local, *Al Qaeda en la Península Arábiga* (AQAP) se renombró a sí misma como *Ansar al-Sharia* en un intento de emplear un eufemismo para deshacerse de la percepción negativa de la

[9] CALLIMACHI, Rukmini. In Timbuktu, al-Qaida le behind a manifesto. Associated Press. Yahoo [en línea]. 14 febrero 2013. Disponible en web: https://www.yahoo.com/news/timbuktu-al- qaida-le -behind-manifesto-173454257.html.

marca Al Qaeda[10]. Aunque la nueva franquicia buscó, con fines propagandísticos, proporcionar servicios y presentar una apariencia de estabilidad en las áreas del sur de Yemen que habían caído en el caos, las severas restricciones físicas y las medidas penales que impuso, terminaron por crear las condiciones idóneas para un levantamiento tribal apoyado por el Estado.

Hubo que esperar al conflicto civil en Siria, a partir de finales de 2012, para que este modelo evolucionado de Al Qaeda comenzase a demostrar un éxito discernible. La intensidad de las protestas dio a este grupo terrorista la oportunidad de perfeccionar su nuevo modelo yihadista de una manera mucho más inteligente y pragmática que el Dáesh, al enfocarlo localmente. De esta manera, Al Qaeda instruyó específicamente a su franquicia local en Siria, el *Frente Al Nusra* para que interviniera en los levantamientos locales, pero evitando la imposición de la Sharía sobre una población civil reacia tras largas décadas de régimen laico.

Los fundamentos de la estrategia territorial del Daesh

El Daesh comparte con Al Qaeda el objetivo estratégico último de establecer un califato global, pero sus métodos, mucho más proactivos, son los que le facilitaron entrar encubiertamente en Siria en 2011 bajo la denominación de Estado Islámico en Irak (ISI) y capitalizar los movimientos de protesta contra el Gobierno del presidente Asad. Posteriormente, en una nueva y audaz acción, el ISI volvió a Irak en el momento álgido del levantamiento suní contra el Gobierno bagdadí de al-Maliki a finales del 2013, ocupando las principales ciudades del norte, incluida Mosul, lo que le permitió proclamar públicamente el califato en junio de 2014.

Aunque la ruptura definitiva entre con Al Qaeda no tuvo lugar hasta febrero de 2014, el Daesh y su predecesor, el ISI, siempre mantuvieron unas pautas de comportamiento y un ritmo operativo marcadamente diferente del de Al Qaeda. Sus acciones brutales en Irak y Siria y su preferencia por la extensión del terror entre la población se basaban en su creencia de que la hiperviolencia es la única herramienta disponible para crear el

[10] ZELIN, Aaron y HOOVER, Patrick. What AQAP's Operations Reveal about Its Strategy in Yemen. War on the Rocks [en línea]. 23 abril 2015. Disponible en web: https:// warontherocks.com/2015/04/what-aqaps-operations-reveal-about-its-strategy-in-yemen/.

caos, dividir los Estados que siguen pautas occidentales y devolver las sociedades musulmanas a la pureza originaria del islam[11].

Su filosofía política se basa en los escritos de pensadores clásicos del islam como Ibn Taymiyya de la escuela Hanbali, mayoritaria en la península arábiga (donde se la conoce como salafista), o Sayid Qutb, uno de los principales pensadores de la corriente de los Hermanos Musulmanes egipcia. Pero de particular importancia ha sido la influencia que ha tenido el dirigente de Al Qaeda de origen sirio, Mustafá Setmarian, quien en su obra *La llamada a la resistencia islámica global,* aparecida en *websites* yihadistas en el 2004, propugnaba el concepto de *resistencia sin líderes*; es decir, el terrorismo yihadista individual o de pequeñas células desconectadas entre sí y, sobre todo, la creación de frentes abiertos con la ocupación física de terreno allí donde las condiciones lo permitan[12]. Igualmente, hay que destacar a este respecto los escritos de Abu Bakr Naji, quien en su obra aparecida en internet *La gestión del salvajismo* preconiza la gestión crucial de la violencia, evitando cualquier tipo de condescendencia para crear inicialmente el caos que permita, posteriormente, establecer un mandato islámico regido por reglas justas[13]. De acuerdo con el pensamiento de Abu Bakr Naji, la mera inestabilidad no es una realidad suficiente como para provocar un cambio total: solo un caos debilitante creado por medio del terror puede permitir a un grupo numéricamente muy minoritario y con capacidades operativas limitadas generar una sensación de fuerza lo suficientemente potente como para imponer la Sharía a sociedades que, de otra manera, no están dispuestas a aceptarla[14].

De esta manera, el Daesh desarrolló e implementó un modelo territorial de yihad encaminado a fomentar la violencia sectaria y unilateral, con el fin de crear el caos suficiente para destruir países soberanos y comunidades políticas consolidadas,

[11] Why It's So Hard to Stop ISIS Propaganda. The Atlantic [en línea]. 2 marzo 2015. Disponible en web: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/why-its-so-hard-to-stop-isis-propaganda/386216/.

[12] REJ, Isisabhijnan. The Strategist: How Abu Mus'ab al-Suri Inspired SIS. Observer Research Foundation [en línea]. 3 agosto 2016. Disponible en web: http://www.orfonline.org/research/the-strategist-how-abu-musab-al-suri-inspired-isis/.

[13] REARDON, Martin. ISIL and the management of savagery. Al Jazeera [en línea]. 6 julio 2015. Disponible en web: http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/07/isil-management-savagery-150705060914471.html.

[14] MARTIN JONES, David y SMITH M.L.R., The Strategy of Savagery: Explaining the Islamic State. War on the Rocks [en línea]. 24 febrero 2015. Disponible en web: https://warontherocks.com/2015/02/the-strategy-of-savagery-explaining-the-islamic-state. IGNATIUS David. The manual that chillingly foreshadows the Islamic State. The Washington Post [en línea]. Septiembre 2014. Disponible en web: https://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-the-mein-kampf-of-jihad/2014/09/25/4adbfc1a-44e8-11e4-9a15-137aa0153527_story.html?utm_term=.7f0b013a4159.

reemplazándolos con un pseudo-estado islámico controlado centralmente. Para ello, el Daesh debía aprovechar las oportunidades proporcionadas por el fracaso político en numerosos países árabes y la inestabilidad existente en Estados débiles sobre los que se podía actuar. En Irak y Siria aprovechó el conflicto, las divisiones sociales, la opresión política y la corrupción para desarticular a las estructuras sociales y a los Gobiernos y suprimir las fronteras. Este proyecto geopolítico tan ambicioso se expandió a un ritmo muy rápido gracias, en parte, al éxito de las tácticas operativas brutales del Daesh en Siria e Irak, pero también[15] debido a la existencia previa de las adecuadas condiciones de fracaso político, corrupción y mala administración.

La inestabilidad regional proporcionó provocada por las Primaveras Árabes las condiciones para que el *Estado Islámico en Irak* (ISI), antecedente del Daesh, reafirmara su modelo ultraviolento de extremismo yihadista y su proyecto de construcción de un Estado radicalmente islámico. Un factor determinante fue la retirada de las fuerzas norteamericanas de Irak en 2011, que permitió al ISI recuperarse de la derrota militar que le había producido la coalición de fuerzas norteamericanas y milicias suníes, cuyo resultado fue tan severo que había dejado al grupo al borde de la extinción[16]. Las protestas contra el Gobierno del presidente Asad en Siria, degeneradas a partir de 2012 en una guerra civil abierta, proporcionaron una nueva oportunidad al ISI favoreciendo su implantación en este país y alentando una visión estratégica mucho más territorial, centrada en la ocupación de la mayor cantidad de territorio posible con el fin de construir, sobre bases físicas, un califato islámico.

Con la creación de un embrión de Estado islámico califato, el Dáesh invitó a los musulmanes de todo el mundo a emigrar a las tierras bajo su control, para lo que, a diferencia de Al Qaeda, el Dáesh evitó construir alianzas con grupos rivales, optando por actuar unilateralmente suprimiendo violentamente a todos ellos. Al principio del califato el Dáesh se centró en lo local, tratando de demostrar su capacidad de proporcionar servicios públicos a la población de los territorios que gobernaba; pero pronto su atención se encaminó hacia la yihad global en competencia con Al Qaeda,

[15] WRIGHT, Lawrence. ISIS's Savage Strategy in Iraq. The New Yorker [en línea]. 16 junio 2014. Disponible en web: http://www.newyorker.com/news/daily-comment/isiss-savage-strategy-in-iraq.
[16] GEORGE, Susannah y ABDUL-ZAHRA, Qassim. US begins reducing troops in Iraq after victory over IS. Washington Post [en línea]. 5 febrero 2011. Disponible en web: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-starts-iraq-drawdown-after-defeat-of-islamic-state-group/2018/02/05/b05bbad2-0a40-11e8-998c-96deb18cca19_story.html?utm_term=.7f989a2aa1a4.

aprovechando los éxitos obtenidos en Irak y Siria para extender su embrión de califato a otros países musulmanes cuyos regímenes eran considerados apóstatas[17].

La visión estratégica del Daesh se dirigió hacia la expansión territorial y a los ataques en el exterior contra lo que, desde los tiempos de Ben Laden, se denominaba el *enemigo lejano*[18]. La llegada de combatientes extranjeros en número superior a los cincuenta mil efectivos facilitó esta estrategia expansiva, al igual que lo hacía la simpatía que suscitaban las tesis del Daesh y sus éxitos militares en amplios sectores del mundo árabe y en las poblaciones musulmanas establecidas en Occidente.

Es decir, mientras Al Qaeda presentaba las condiciones internas de los países árabes como catalizadores para justificar por qué era necesario un cambio positivo y se postulaba como la única fuerza con los elementos adecuados para provocarlo, el Daesh, por el contrario, buscaba agravar aún más las condiciones preexistentes de inestabilidad como parte de su estrategia integrada de crear el caos sobre la premisa cuanto peor, mejor. La creación de filiales del Daesh en Libia, el Sinaí, Afganistán, el Sahel o Yemen obedecía a esta estrategia expansionista que tan buenos resultados le había dado hasta entonces.

De esta manera, el Daesh diseñó un modelo alternativo de hacer la yihad en competencia con Al Qaeda que resultaba sumamente atractivo, dadas las posibilidades que ofrecía y la visibilidad que suponía poder establecer un Estado islámico efectivo en un espacio territorial dado. Este modelo se convirtió en la referencia para la generación de yihadistas entre 2011 y 2014, poco interesada en los extensos debates teológicos característicos de Al Qaeda y mucho más en lograr su objetivo lo más rápido posible, sin hacer concesiones ideológicas u operativas cualesquiera que fueran las consecuencias.

[17] JAWAD AL-TAMIMI, Aymenn. ISIS, al-Qaeda compete for supremacy in global jihad. Al-Monitor [en línea]. Noviembre 2014. Disponible en web: https://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2014/02/isis-qaeda-zawahri-baghdadi-jihadist-syria-iraq.html.

[18] GERGES, Fawaz A., The Far Enemy: Why Jihad Went Global. Foreign Affairs [en línea]. Noviembre/Diciembre 2005. Disponible en web: https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2005-11-01/far-enemy-why-jihad-went-global.

Auge y caída del Daesh

A partir de mediados de 2013, quedaron trazadas las líneas de diferenciación entre Al Qaeda y el Daesh y los dos movimientos pasaron a competir por el liderazgo del yihadismo local y global. Una vez que la dinámica de la competencia intrayihadista entre ambos quedó consolidada, comenzaron a luchar entre sí, inicialmente en Siria y, de manera cada vez más notoria, en todo el mundo[19].

En esta pugna, la fortuna sonrió inicialmente al Daesh, cuya doctrina militar mucho más agresiva, junto con la mayor preparación de sus cuadros de mando curtidos en las operaciones contra las fuerzas norteamericanas durante la ocupación de Irak entre los años 2003 y 2011 permitieron a un incipiente *Estado islámico en Irak y Siria* (ISIL) imponerse al *Frente Al Nusra*, la franquicia local de Al Qaeda, en el norte y el este de Siria en el 2013. Posteriormente, aprovechando el levantamiento de las tribus suníes de Irak contra el gobierno chií de Bagdad, el ISIL ocupó, en una audaz campaña militar, el norte del país, incluyendo las ciudades de Faluya y, sobre todo, Mosul, la tercera ciudad en importancia de Irak, así como las zonas petrolíferas del este de Siria y norte de Irak. En su apogeo territorial en el otoño de 2014, el Daesh controlaba 65.000 km^2 en Irak y Siria y gobernaba a más de ocho millones de personas. Económicamente, era autosuficiente a través de las ventas ilegales de petróleo, el cobro de impuestos, el saqueo, el contrabando y la extorsión, los cuales, en la primavera de 2015, proporcionaban a esta grupo terrorista devenido en una entidad territorial, 81 millones de dólares al mes en ingresos. Además, el Daesh fue capaz de atraer más de cuarenta mil combatientes extranjeros de ciento veinte países y de movilizar a decenas de miles de personas en el interior de Siria e Irak[20].

Los éxitos militares y las conquistas territoriales permitieron la proclamación del califato en junio de 2014, con lo que el ISIL pasó a denominarse tan solo Estado Islámico (IS o, peyorativamente, Daesh). La autodesignación de Abu Bakr al-Bagdad como califa con el nombre de Ibrahim en la mezquita mayor de Mosul supuso un extraordinario golpe propagandístico para el grupo, proporcionándole un gran prestigio entre amplios sectores de la población de los países musulmanes y entre los sectores poco

[19] LISTER, Charles. *The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency*. Oxford Univesity Press, 2015. Pp. 287-289.
[20] ISIS After the Caliphate. Wilson Center [en línea]. 28 noviembre 2017. Disponible en web: https://www.wilsoncenter.org/article/isis-after-the-caliphate-0.

integrados de las poblaciones musulmanas residentes en Occidente. Durante más de un año, hasta el verano de 2015, el Daesh pareció una fuerza militar imparable, llegando a apoderarse de Palmira, en el interior de Siria, y a aproximarse a los arrabales de la capital Damasco, aunque tuvieron menos éxito contra las fuerzas kurdas en el norte de Irak y contra el Ejército regular iraquí y las milicias chiíes en su intento de tomar la capital, Bagdad.



Figura 1

La recuperación de las capacidades operativas del Ejército regular iraquí apoyado por una coalición internacional liderada por Estados Unidos y otros países occidentales favoreció el rápido proceso de degradación militar del Daesh en Irak, que empezó a perder rápidamente territorio. Progresivamente, las fuerzas de seguridad iraquíes fueron expulsando a sus combatientes de ciudades clave que alguna vez controlaron, incluidas Ramadi que cayó en diciembre de 2015, Faluya que lo hizo en junio de 2016 y, finalmente, Mosul en el verano de 2017, con lo que se recuperó el territorio que había servido como base de operaciones para los terroristas del Daesh durante tres años y medio.

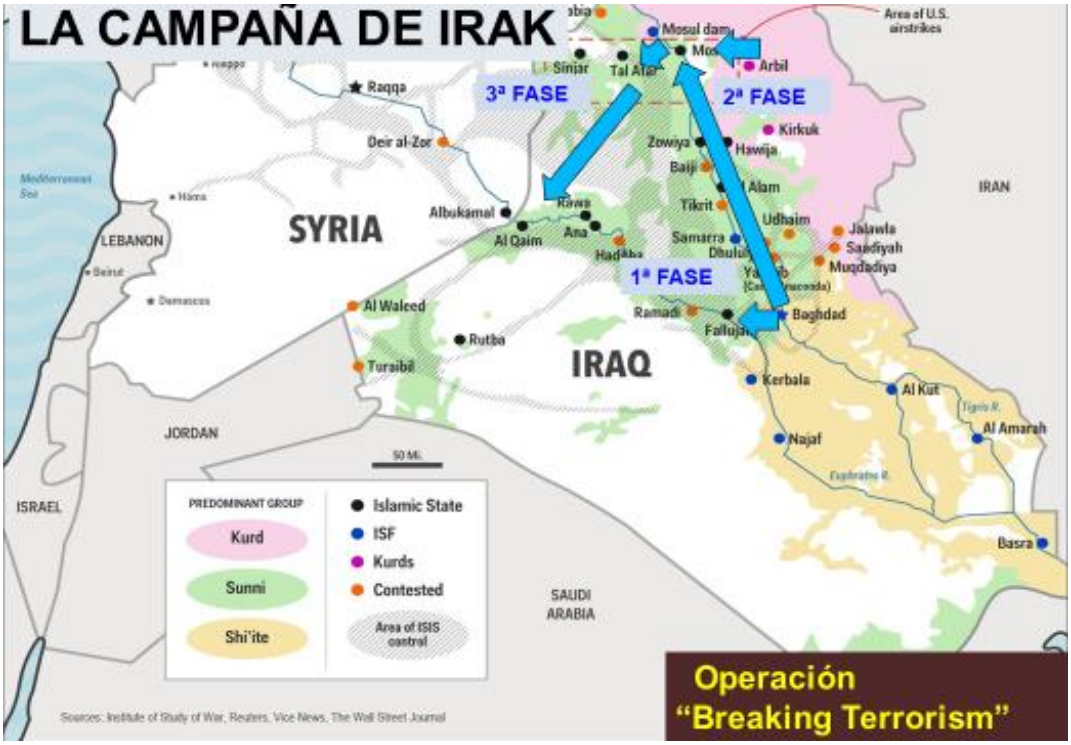


Figura 2

Al otro lado de la frontera, en Siria, la intervención rusa a partir de septiembre del 2015 alteró el curso de los acontecimientos y cambió el sentido de la guerra en beneficio del *Ejército Árabe Sirio* del presidente Bashar al-Asad[21]. La toma de Alepo en diciembre de 2016 por las fuerzas leales al régimen del presidente Asad, apoyadas por Rusia, decidió el curso de la guerra, que se completó con la ocupación de Deir Ez Zor, un importante bastión del Daesh en el valle del Éufrates y centro de los campos petrolíferos sirios, empujando a los yihadistas al desierto. Su ubicación estratégica cerca de la frontera con Irak le había convertido en un centro logístico fundamental para trasladar refuerzos a los insurgentes que combatían en Irak. Al mismo tiempo, las *Fuerzas Democráticas Sirias*, constituidas principalmente por las *Unidades de Protección del Pueblo Kurdo* (YPG) y respaldadas por Estados Unidos, recuperaron la

[21] BALANCHE, Fabrice. Une année d'intervention militaire russe en Syrie: le grand succès de Vladimir Poutine. Le Figaro [en línea]. 16 septiembre 2016. Disponible en web: http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/09/16/31002-20160916ARTFIG00106-une-annee-d-intervention-militaire-russe-en-syrie-le-grand-succes-de-vladimir-poutine.php.

ciudad de Al Raqqa en octubre de 2017, cuartel general del Daesh en Siria y centro de gravedad de su califato.

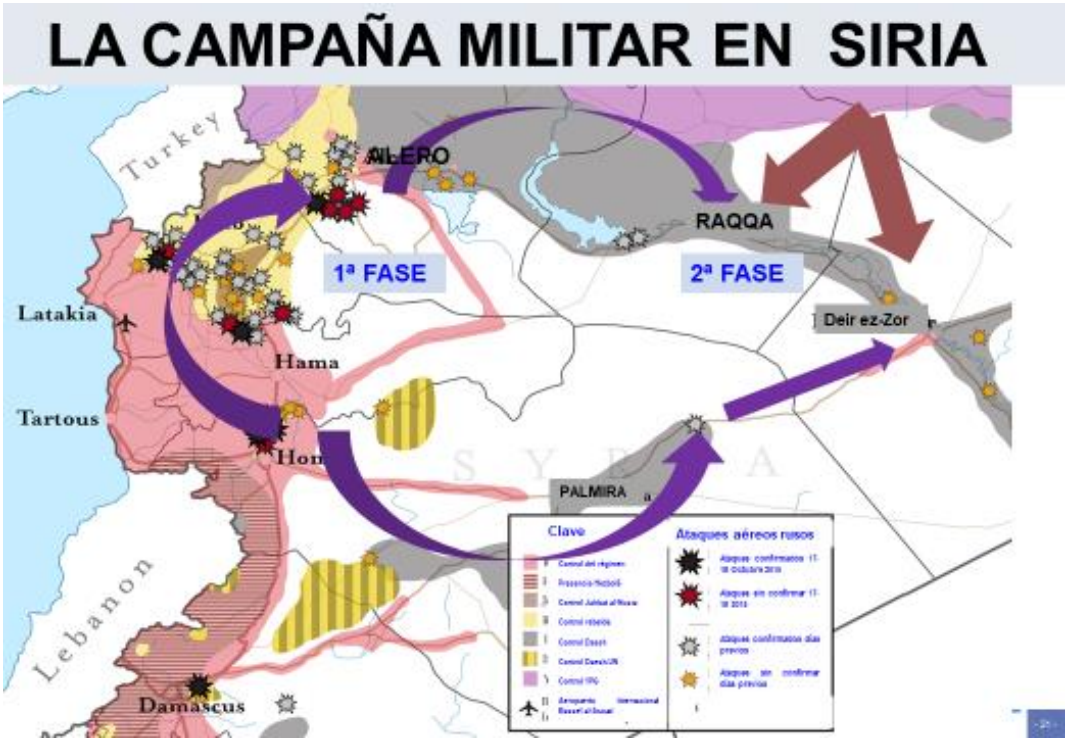


Figura 3

En noviembre de 2017, el califato había implosionado después de la pérdida del 98% de su territorio y de la caída de las dos ciudades principales de Mosul y Raqqa, su capital nominal. Más de sesenta mil combatientes habían muerto, más de ciento treinta líderes del Daesh habían sido eliminados y 7,7 millones de personas habían sido liberadas[22]. Estas derrotas del Daesh quebraron su capacidad operativa hasta el punto de que a principios de 2018 había dejado de ser una fuerza militarmente significativa y el territorio que controlaba quedaba reducido a algunas bolsas a caballo de la frontera entre Siria e Irak.

Puede decirse que el Daesh murió de éxito que, sin embargo, no fue capaz de impedir una intervención internacional antiterrorista sin precedentes dispuesta a destruir sus aspiraciones de constituirse en un «Estado». El uso de la violencia extrema para lograr

[22] ISIS After the Caliphate. Wilson Center [en línea]. 28 noviembre 2017. Disponible en web: https://www.wilsoncenter.org/article/isis-after-the-caliphate-0.

sus objetivos y su singularización de comunidades minoritarias, como los yazidíes de Irak o los alauíes y cristianos en Siria, generó el tipo de protesta global que facilitó la intervención militar por parte de una coalición internacional de 68 Estados con el objetivo de eliminar el califato en Siria e Irak.

Las acciones militares de la coalición internacional en Irak y de las fuerzas principalmente rusas y norteamericanas en Siria apoyadas por sus socios locales (el Gobierno iraquí de al-Abadi en Irak y las milicias kurdas en Siria e Irak), junto con la recuperación militar del Ejército Árabe Sirio de al-Asad, apoyado por Rusia e Irán y reforzado militarmente con la milicia de Hezbolá, los pasdarán iraníes y los combatientes chiíes hazaras de Afganistán, resultó desastroso para un movimiento cuya propia existencia se basaba en el control del territorio y el sometimiento por el terror de las poblaciones gobernadas. A finales de 2017, el Daesh estaba militarmente derrotado, con su estructura territorial destruida y sus principales ciudades en poder de sus enemigos.

Las limitaciones en el resurgir de Al Qaeda en Oriente Medio

Mientras el Daesh ha ido desangrándose desde la creación de su efímero califato en el 2014, Al Qaeda, por el contrario, está recogiendo los frutos de una estrategia mucho más prudente y efectiva dirigida a crear un proyecto a largo plazo mediante la generación de confianza y el establecimiento de relaciones duraderas más allá de los círculos yihadistas tradicionales, y cuyo objetivo último sería el de asegurarse de contar con una manta protectora alrededor de la organización que la proteja de cualquier amenaza externa futura. A tal efecto, Al Qaeda se ha centrado principalmente en lo local, presentándose como la marca yihadista favorita y más duradera y operando no solo en su propio interés, sino también atendiendo a las demandas de la población.

En marcado contraste con los métodos autoritarios del Daesh y su «yihad elitista», la estrategia de HTS hay que encuadrarla en un nuevo concepto doctrinal oportunista de ganar los corazones y las mentes de la población en la que se apoya. El objetivo último sería el de unir a todos los grupos que comparten la ideología extrema de Al Qaeda bajo una sola bandera y ganar la suficiente legitimidad internacional como para obtener la mayor cantidad posible de armas y voluntarios.

Las operaciones militares que han tenido lugar durante los años 2016-2017 en Irak y Siria han situado en una mejor posición a Al Qaeda en relación con el Daesh[23]. Frente a la violencia brutal de este último, Al Qaeda ha mantenido un perfil comparativamente mucho más bajo y silencioso y un enfoque más local, lo que le ha beneficiado dándole varios años de margen para consolidar el progreso realizado antes de que el Daesh proclamase el califato en el 2014. Consecuentemente, Al Qaeda ha logrado una recuperación considerable de una parte de su liderazgo central que está ahora basado en el noroeste de Siria, donde se apoya en un grupo yihadista muy activo, *Hay'at Tahrir al-Sham* (HTS), con vocación dominante en Siria. En este sentido, los acontecimientos acaecidos desde 2011 parecen indicar que el proceso de descentralización de Al Qaeda todavía no ha finalizado, de manera que la estrategia y los procedimientos tácticos cada vez están más en las franquicias locales y menos en el núcleo central.

Es posible que este proceso. En Siria, por ejemplo, donde la franquicia *Jabhat al-Nusra* había prosperado de una manera sin precedentes, la presión por conseguir una mayor credibilidad social que le permita insertarse mejor en la dinámica de la revolución local significa que ha sido necesario hacer más concesiones.

La implantación exitosa por parte de Al Qaeda de esta estrategia, que podría definirse como de «pragmatismo controlado», está proporcionando a las facciones locales de Al Qaeda una mayor capacidad de insertarse en las dinámicas locales y de aislarse de las amenazas externas, pero también está revelando serias desventajas, empezando por la aparente incapacidad que tiene de superar su imagen de marca negativa en extensas áreas del mundo árabe para convertirse en algo similar a un genuino movimiento de masas. En su lucha por alcanzar este objetivo, su franquicia siria se ha visto obligada a cambiar dos veces el nombre de la marca, ya que la inicial de *Frente Al-Nusra* no lograba convencer a los sirios de sus intenciones. El cambio de nombre por el de *Jabhat Fateh al-Sham* (*Frente para la Conquista de Siria/Levante*) obedecería a esta estrategia de romper, al menos formalmente, los lazos externos con Al Qaeda como una concesión para obtener mayor legitimidad.

[23] The Jihadi Threat: ISIS, Al-Qaeda and Beyond. United States Institute of Peace [en línea]. Washington D.C., 2017. Disponible en web: https://www.usip.org/publications/2016/12/jihadi-threat-isis-al-qaeda-and-beyond.

Esta versión intermedia se produjo a fines de julio de 2016, después de un mensaje publicado en la aplicación de mensajería *Telegram* por Ahmed Hassan Abu al-Khayr, el segundo al mando de Al Qaeda, en el que hacía un llamamiento al grupo para que abandonase sus vínculos con Al Qaeda y forjase relaciones con otras facciones yihadistas sirias con vistas a formar un Gobierno islámico sunita[24]. Sin embargo, no cuajó al enfurecer a parte de las personalidades más relevantes y veteranas de Al Qaeda en la región opuestas a su intención de cortar los lazos con Al Qaeda central para estrechar las relaciones con otras facciones yihadistas sirias.

La última versión de Al Qaeda en Siria, *Hay'at Tahrir al-Sham* («Organización para la Liberación del Levante»), abreviadamente HTS, responde a esta estrategia de cambiar de nombre como forma de distanciarse formalmente de Al Qaeda. HTS se formó el 28 de enero de 2017 como una fusión de cinco grupúsculos yihadistas: *Jabhat Fateh al-Sham* (previamente *Jabhat al-Nusra*), el *Frente Ansar al-Din*, *Jaysh al-Sunna*, *Liwa al-Haqq* y el *Al-Din al-Movimiento Zenki* con el objetivo de demostrar, en palabras de su líder Al-Sheikh Abu Jaber (exemir de *Ahrar al-Sham*, un grupo militante salafista que nunca estuvo afiliado formalmente a Al Qaeda aunque sí sometido a su influencia), que la nueva entidad «no es una extensión de organizaciones o facciones previas»[25] y tampoco representa «ningún cuerpo u organización extranjera»[26]. Aunque HTS ha sido acusado de estar trabajando encubiertamente como la rama siria de Al Qaeda, esta fusión que incluye el cambio de nombre no es más que un nuevo intento de alejarse formalmente de Al Qaeda, algo que el propio HTS reconoce al afirmar que el grupo es «totalmente independiente» y «no representa a ningún cuerpo u organización extranjera»[27].

En cualquier caso, este distanciamiento es más retórico que real y la continuidad fundamental de HTS con Al Qaeda se mantiene, si bien a un nivel encubierto, trabajando aparentemente con ella como su rama siria. Se trataría de generar una

[24] Syria war: Who are Jabhat Fateh al-Sham? BBC News [en línea]. 1 agosto 2016. Disponible en web: http://www.bbc.com/news/world-middle-east-36924000
[25] Al Qaeda's Grand Plan for Syria Passes through Hayat Tahrir al-Sham. Reports, CATF: 14 febrero 2017.
[26] HTS. Administration of Political Affairs. Azelin [en línea]. 17 marzo 2017. Disponible en web: https://azelin.files.wordpress.com/2017/03/hay_at-tahcca3ricc84r-al-shacc84m-22clarifications-regarding-the-statement-by-michael-ratney-the-united-states-special-envoy-to-syria22-en.pdf.
[27] LISTER, Charles. Al Qaeda Is Starting to Swallow the Syrian Opposition. Foreign Policy [en línea]. 15 marzo 2017. Disponible en web: http://foreignpolicy.com/2017/03/15/al-qaeda-is-swallowing-the-syrian-opposition/.

estrategia de «yihad popular», con un enfoque centrado en las bases y dirigido a formar un Gobierno islamista suní en Siria. El mantenimiento secreto del vínculo entre HTS y Al Qaeda queda reflejado en el hecho de que sus militantes son básicamente los antiguos combatientes de *Jabhat Fateh al-Sham* y que muchas de las figuras principales del grupo, particularmente su líder Abu Jaber, comparten el objetivo de la antigua franquicia, el *Frente al-Nusra*, de convertir a Siria en un emirato islámico dirigido por Al Qaeda.

La delegación de la responsabilidad operativa por parte de Al Qaeda en su franquicia local ha contribuido a la pérdida de reputación y de fiabilidad de la organización central dentro del amplio movimiento de la oposición armada siria, ya que la falta de contacto con la realidad militar sobre el terreno hace que al-Zawahri, el líder principal de Al Qaeda —al cual rara vez se ve en público y en las ocasiones en que lo hace son normalmente para lanzar largos monólogos teológicos—, haya terminado por hablar un idioma diferente al utilizado por sus fuerzas en Siria. Su petición de que la franquicia siria vuelva al modelo tradicional de guerrillas sobre una base de combatientes multinacionales[28] resulta, hoy por hoy, completamente irreal.

La percepción entre amplios círculos del movimiento yihadista global de que Al Qaeda no ha logrado ningún objetivo claro territorial o de construcción de un Estado Islámico y de que, de hecho, se está volviendo más débil y menos cohesionada con el tiempo, hace que el futuro de Al Qaeda en Siria presente dos posibles escenarios: o más concesiones a las franquicias locales con las consecuentes divisiones en los niveles superiores de Al Qaeda o un mayor control de las franquicias, aunque ello suponga la pérdida de confianza por parte de amplios sectores de las oposiciones locales.

Cuál de estos dos escenarios prevalecerá en el futuro dependerá de la evolución de la situación. Lo que sí podemos apreciar como tendencia es que la continua inestabilidad en el Medio Oriente ofrece mayores oportunidades para las franquicias locales mejor percibidas por la población local, hasta el punto de que es posible que esta forma de pensamiento yihadista evolucionado pase a convertirse en mayoritario y termine siendo aceptado por amplios sectores de la población e, incluso, por algunos de los Gobiernos que combaten el terrorismo de Al Qaeda. A ello contribuiría la percepción entre amplios

[28] Al Qaeda's Zawahiri calls for 'guerrilla war' in Syria. Al Jazeera [en línea]. 24 abril 2017. Disponible en web: http://www.aljazeera.com/news/2017/04/Al Qaeda-zawahiri-calls-guerrilla-war-syria-170424115728643.html.

sectores de las poblaciones suníes y de sus Gobiernos del distanciamiento creciente de Estados Unidos respecto a los problemas de la región, a lo que habría que añadir la frustración existente ante el continuo expansionismo iraní. La combinación de estos factores generaría el caldo de cultivo adecuado como para considerar, *de facto*, actores aceptables a los aliados de Al Qaeda.

Es posible que la evolución de *Jabhat al-Nusra* a HTS y el distanciamiento resultante con el liderazgo central de Al Qaeda, en junio de 2017, hayan creado las condiciones adecuadas para posicionar potencialmente a este grupo como un interlocutor válido con al menos un Gobierno regional, Catar[29], con quien ha trabajado anteriormente durante varios meses para negociar un intercambio de población en Siria en abril de 2017. Si esta tendencia de legitimación se consolida, supondría un duro golpe para la estrategia antiterrorista desarrollada internacionalmente hasta la fecha, al tiempo que una gran victoria para unos grupos yihadistas cuyas raíces se encuentran dentro de Al Qaeda y cuya ideología y objetivos políticos comparten.

El compromiso de HTS con el derrocamiento de Asad podría contribuir a la eliminación de las reticencias de buena parte de la población suní hacia el objetivo final de Al Qaeda de establecer un emirato islámico liderado por Al Qaeda en Siria. En este sentido, el establecimiento del nuevo grupo está resultando instrumental para consolidar aún más la influencia de Al Qaeda en Siria y avanzar en su agenda política en el largo plazo. Al Qaeda se está convirtiendo en un jugador regional mucho más difícil de marginar, y su compromiso de ofrecer una forma alternativa y creíble de gobierno en unos momentos en los que el Daesh se enfrenta a una presión militar imparable está aumentando su atractivo entre la población local, haciéndolo mucho más difícil de extirpar.

El futuro del Daesh en Oriente Medio

La pérdida de territorio del autoproclamado califato no ha impedido que el Daesh, un grupo que ha demostrado ser notablemente adaptable y resiliente a las derrotas, siga manteniendo la suficiente fuerza ideológica y capacidad residual para inspirar ataques en el exterior. El Daesh ha respondido a sus reveses militares alentando a sus

[29] KAGAN, Kimberly. The smart and right thing in Syria. Institute for the Study of War [en línea]. 2018. Disponible en web: http://www.understandingwar.org/otherwork/smart-and-right-thing-syria.

seguidores en todo el mundo a lanzar sus propios ataques usando cualquier medio disponible[30]. Su estrategia intensiva de acciones externas, directas e indirectas, ha inspirado y coordinado múltiples ataques en Europa, América y en otros lugares de la región, sin que ello suponga el fin de sus problemas para mantener el control territorial frente a las fuerzas locales apoyadas por actores internacionales.

Al mismo tiempo, el Daesh ha sido capaz de crear y mantener una imagen tópica permanente en las mentes de sus seguidores, enseñando cómo podría verse un califato yihadista y cómo los combatientes islámicos podían hacerlo realidad, conservando así su extraordinario potencial para atraer a las masas musulmanas descontentas. Como ocurre con la mayoría de los movimientos insurgentes, la derrota territorial rara vez da como resultado la neutralización de la ideología que sustenta al movimiento en sí mismo. Los elementos conductores que motivan a la insurgencia siguen existiendo, si bien, en la mayoría de los casos, en una proporción menor entre los sectores sociales afines[31].

Pero las derrotas militares también sirven para mostrar los enormes costes de oportunidad que tienen que asumir los potenciales partidarios de este grupo terrorista en otras áreas de inestabilidad en las que intenten seguir su modelo territorial. La posibilidad de unirse al Daesh conlleva riesgos considerables, incluida la escasa probabilidad de éxito en controlar permanentemente territorios extensos. Además, el derrumbamiento del califato de 2017 no es la primera derrota del Daesh, sino el resultado de su segundo intento de retornar después de que su primer experimento en Irak a mediados de la década del 2000 fuera fallido. Intentarlo por tercera vez en Oriente Medio y esperar resultados distintos supone un ejercicio excesivo de voluntarismo por parte de sus líderes, difícil de ser aceptado por sus eventuales seguidores. Más probable es que las diferentes *wilayas* (provincias) del Daesh que han ido prometiendo lealtad al califato desde finales de 2014 comiencen a independizarse una vez el núcleo central en Siria e Irak se vuelva insignificante.

---

[30] AL-ADNANI AL-SHAMI, Abu Mohammed. Indeed, Your Lords is Ever Watchful. Al-Furqan Media [en línea]. Septiembre 2014. Disponible en web: https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/bitstream/handle/10066/16495/ADN20140922.pdf?sequence=1

[31] Wilson Center. ISIS was defeated in Syria. Is that the end for the Islamists? Newsweek [en línea]. 1 marzo 2018. Disponible en web: http://www.newsweek.com/isis-was-defeated-syria-end-islamists-767165.

Tampoco puede pasarse por alto el daño sufrido por el Daesh en su reputación entre las comunidades liberadas de su férreo control, a las que será muy difícil convencer en el futuro sobre las bondades de volver a someterse a su liderazgo basado en el ejercicio de una violencia particularmente intensa y en la naturaleza profundamente represiva de su Gobierno. El ejercicio por parte del Daesh, en el territorio geográficamente contenido de Siria e Irak, de su visión política y religiosa radical ha sido un error estratégico decisivo, al convertirse en un excelente revulsivo en las sociedades musulmanas en las que su mensaje había calado profundamente. Las limitaciones de su modelo extremista fueron las que hicieron que el califato terminase por «pudrirse desde dentro», quedando muy lejos de los objetivos idealizados del islam primigenio que predicaba. Las atrocidades cometidas han dejado una profunda huella en la memoria las poblaciones que han sufrido su gobierno, haciendo muy difícil que un eventual retorno de tales grupos en el futuro sea bienvenido.

Aunque pueda persistir el «califato virtual»[32] en internet, la capacidad física de sobrevivir de los líderes principales del Daesh será muy difícil y, con ello, sus posibilidades de mantenerlo como una organización unida con miles de combatientes repartidos por todo el mundo. A diferencia de Al Qaeda, la estrategia del Daesh tiene el inconveniente de que hace derivar su autoridad de la existencia de una entidad territorial discernible, lo que la hace especialmente vulnerable y complica su supervivencia.

Como consecuencia, las perspectivas de futuro del Daesh como estructura territorial autodeclarada son sombrías. Las pérdidas irreversibles en Siria e Irak se ven agravadas por el efecto perjudicial que tienen sobre la confianza y la obediencia de los movimientos aliados o afiliados en otras partes del mundo. La única fuente de esperanza que le queda a medio plazo es que el califato sea visto por todos sus partidarios como una realidad que alguna vez ha existido y no como una simple idea o visión a la que hay que aspirar. Que esa «memoria» del califato siga viva constituye la principal fuente de fortaleza del Daesh una vez que su proyecto territorial se ha desmoronado.

[32] FARMER, Ben. UK will not be safe from ISIL until their 'virtual caliphate' is destroyed, warns Theresa May's security adviser. The Telegraph [en línea]. 23 noviembre 2017. Disponible en web: http://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/23/uk-will-not-safe-isil-virtual-caliphate-destroyed-warns-theresa/.

Si el Daesh es capaz de seguir alentando o inspirando ataques terroristas contra objetivos occidentales y estos tienen un impacto estratégico, su marca sobrevivirá[33]. También ocurrirá lo mismo si algún grupo afiliado como *Gharb Ifriqiyyah* en Nigeria o *Wilayat Sinai* en Egipto logran mantener un alto ritmo de operaciones que ayude a compensar las pérdidas sufridas por el núcleo central. En todo caso, el futuro del Daesh sigue estando ligado existencialmente a su supervivencia en Irak y Siria, y es allí donde su destino está más seriamente comprometido.

No obstante la derrota en Oriente Medio y, en menor medida, en otros países como Libia —donde su filial local también fue destruida en Sirte, en diciembre de 2016—, en el conjunto del mundo musulmán, entendido en su sentido más amplio, la estrategia de corto plazo puesta en práctica por el Daesh y la rapidez con que logró establecerse el califato, ha creado en la mente de sus seguidores actuales y potenciales una visión reivindicativa que probablemente perdurará en el tiempo. Por tanto, las predicciones sobre la desaparición definitiva del grupo son prematuras, al menos mientras no se resuelvan los agravios de la población suní en Siria e Irak[34].

Aunque los ataques de los últimos tiempos han destruido la mayor parte de los objetivos del Daesh (eliminando a numerosos grupos de combatientes y acorralando a los supervivientes en lugares aislados con pocas opciones de escape) esto no quiere decir que el grupo esté destruido. El Daesh está más fracturado y es menos robusto, activo y creíble que hace unos años, pero sigue siendo una organización operativa. Lo que estamos presenciando es la transición, y en muchos sentidos la degeneración, de una organización insurgente con un mando central fijo y una estructura orgánica consolidada, hacia una red terrorista clandestina dispersa por la región y por el mundo.

Parte de la estrategia revisada del Daesh probablemente incluirá un mayor énfasis en la planificación y la realización de ataques espectaculares en Occidente que tengan un impacto estratégico y que le vuelvan a colocar en el centro de atención de las opiniones públicas, demostrando que el grupo es capaz de recuperarse de sus derrotas y sobrevivir a la represión. El Daesh se ha vuelto una organización extraordinariamente

[33] CLARKE, Colin P., How ISIS Is Transforming. Rand Corporation [en línea]. 25 septiembre 2017. Disponible en web: https://www.rand.org/blog/2017/09/how-isis-is-transforming.html.

[34] OSSEIRANDEC, Hashem. Has isis really been defeated? Pacific Standard [en línea]. 22 diciembre 2017. Disponible en web: https://psmag.com/news/has-the-demise-of-isis-been-exaggerated.

hábil en transformar sus fracasos y presentarlos como éxitos. Su narrativa del ataque del 15 de septiembre de Parsons Green en Londres, por ejemplo, puso especial énfasis no tanto en que la bomba matara a los ciudadanos, sino en que el grupo era capaz de golpear al Reino Unido por cuarta vez en seis meses[35].

En este sentido, es muy posible que el grupo continúe en el futuro inmediato operando clandestinamente en las áreas desérticas del este de Siria y el oeste de Irak, utilizando las tácticas clásicas de la guerrilla como emboscadas con rápidos ataques y huidas, empleo de francotiradores, coches bomba, elementos suicidas, secuestro de extranjeros y personalidades relevantes y asesinatos. No obstante, la transición de la insurgencia al terrorismo llevará al Daesh a cambiar sus prioridades y la asignación de recursos reforzando las franquicias existentes en Afganistán, Libia, Sahel, Yemen y la península del Sinaí en Egipto, donde podrían buscar refugio muchos de los combatientes supervivientes de las batallas en Siria e Irak. Al mismo tiempo, también intentará poner pie en otros Estados frágiles y territorios sin Gobierno donde sectores más o menos amplios de sus poblaciones simpatizan con su ideología salafista radical, desde el Cáucaso Norte hasta el sudeste asiático.

Pero, más allá de estas regiones, el Daesh continúa representando una grave amenaza para Occidente y para los países musulmanes, al menos por tres razones. La primera es que sigue existiendo la posibilidad de que potenciales terroristas fuera de Siria e Irak que continúan sintiéndose atraídos por su mensaje puedan perpetrar ataques terroristas de poca complejidad técnica en su nombre. En segundo lugar, está la amenaza de los combatientes extranjeros que regresan a sus países de origen desde Irak y Siria y que no están en el radar de los servicios de seguridad. Aunque este número es relativamente reducido en Europa y están mayoritariamente fichados, es posible que su número sature las capacidades de los servicios de seguridad de realizar un seguimiento permanente. Más preocupante es el elevado número de combatientes extranjeros con nacionalidad de países árabes y cuyo nombre y afiliación terrorista ha pasado desapercibida a sus propias autoridades. Finalmente, está el peligro de que el Daesh se reagrupe y se recupere en otros escenarios, principalmente en África, ya que amplias regiones del continente son vulnerables al terrorismo.

[35] WINTER, Charlie y INGRAM, Haroro J., Why ISIS Is So Good at Branding Its Failures as Successes. The Atlantic [en línea]. 17 septiembre 2017. Disponible en web: https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/isis-propaganda/540240/.

En definitiva, las severas pérdidas humanas y territoriales que ha sufrido el grupo terrorista no han eliminado al Daesh, ni han acabado con el concepto imaginario del califato, que se ha hecho cada vez más virtual y resiliente en espera de nuevas oportunidades. Con el cambio de estrategia y la aplicación de nuevos procedimientos tácticos, el Daesh se está preparando para la próxima fase del conflicto, en la que deja de ser una organización insurgente que se apodera y mantiene un territorio, ejerce el control sobre una población y actúa abiertamente para pasar a convertirse en una organización terrorista cuyos miembros operan en células pequeñas y rara vez poseen territorio y, si lo hacen, es por un período muy corto de tiempo. El resultado de esta transición estructural y doctrinal es que la violencia perpetrada por el Daesh probablemente será mucho menos concentrada territorialmente, haciéndose más dispersa y difícil de erradicar.

Conclusiones

Durante los últimos años hemos asistido en Oriente Medio a la aparición de dos modelos divergentes de militancia islamista: uno, el de Al Qaeda, centrado en la integración de los grupos yihadistas dentro de las dinámicas revolucionarias locales, a fin de lograr una islamización a largo plazo de los movimientos de oposición que facilite su aceptación por parte de las poblaciones locales y la eventual ocupación del poder; y otro, el del Daesh, centrado en aprovecharse de la inestabilidad existente y utilizar el terror para crear el caos, con el fin de allanar el camino hacia el establecimiento rápido y salvaje de un Estado yihadista que responda a la concepción política e ideológica del califato. Ambos modelos opuestos de yihad han demostrado ser mecanismos efectivos para explotar las debilidades estructurales existentes en el Medio Oriente y para aprovechar los vacíos de poder resultantes de la inestabilidad producidos por las Primaveras Árabes, aunque sus resultados han sido dispares.

Aunque el Daesh y Al Qaeda se han beneficiado de utilizar estrategias divergentes a corto plazo, ambos modelos presentan ventajas y vulnerabilidades, si bien la existencia de dos marcas competidoras en los mismos espacios geográficos y actuando sobre las mismas poblaciones ha sido un factor determinante para impulsar la expansión del terrorismo yihadista por todo el mundo. El interrogante que se nos plantea es el de averiguar cómo la evolución de la dinámica política y militar en Oriente Medio puede

hacer que un modelo triunfe sobre el otro o, incluso, cómo puede dar lugar a una reunión de ambos en una única visión estratégica a la que habrían llegado a través de procesos evolutivos diferentes.

La respuesta vendrá dada por cómo evoluciona la región cuya inestabilidad se ve alimentada por una competencia sin precedentes entre las grandes potencias regionales, principalmente Arabia Saudí e Irán, dos Estados que han utilizado sus identidades suníes y chiíes como fuentes de movilización sectaria para perseguir intereses antagonistas en Estados frágiles. Esa dinámica geopolítica de mutua escalada y de competición violenta por la primacía regional sigue alimentando a los movimientos yihadistas y, en particular, a aquellos en la zona más extrema del espectro, como el Daesh y Al Qaeda, al garantizarles un futuro duradero. En un entorno de conflicto permanente e inmanejable, de competencia regional sobre una base sectaria y de proliferación de movimientos yihadistas rivales, la falta de voluntad internacional para poner fin de manera decidida al ciclo de violencia sigue jugando en beneficio de los extremistas, que son los que lideran el ejercicio de la violencia. Dentro de ese contexto existente, Al Qaeda y el Daesh siguen compitiendo entre sí buscando convertirse en el representante dominante del yihadismo en todo el mundo.

Aunque es posible que la continua inestabilidad en el Medio Oriente combinada con una intensa presión internacional contra el Daesh pueda alentar un eventual acercamiento entre Al Qaeda y el Daesh e, incluso, la eventual creación de un movimiento yihadista integrado aún más capaz y peligroso, este escenario sigue siendo poco probable, dado el grado de ensañamiento con que ambos movimientos se han combatido entre sí y que cada uno de ellos considera al otro religiosamente ilegítimo y merecedor de su destrucción. Ahora bien, estas circunstancias pueden cambiar en el futuro, sobre todo si una proporción sustancial de las direcciones existentes de ambos movimientos es eliminada y sustituida por nuevos líderes más propicios. En una situación actual de debilidad operativa es posible que un Daesh territorialmente débil acepte negociar para no tener que luchar contra Al Qaeda. En todo caso, cualquier acercamiento entre ambas tendría un carácter coyuntural, sin que ello suponga la desaparición del estado continuo de competencia entre las dos.

Una de las incógnitas que hay que resolver para averiguar las posibilidades de éxito de una estrategia regional unificada de Al Qaeda y el Daesh está en el futuro del liderazgo

de Al Qaeda que, supuestamente, pasaría por el hijo de Hamza ben Laden, el hijo del fundador de Al Qaeda, cuyo pensamiento ultraextremista y transnacional ha ido en aumento en los últimos años. Su negativa a cualquier declaración pública crítica con el Daesh sugiere la posibilidad de un futuro acercamiento entre ambas organizaciones, aunque no está clara la estrategia a seguir[36].

Es muy posible que el Daesh, como movimiento transnacional, siga buscando explotar el nivel virtual de su califato como fundamento de su identidad, fomentando las acciones terroristas más allá de Siria e Irak. Por su parte, el enfoque a largo plazo adoptado por Al Qaeda de delegar la responsabilidad operativa en sus franquicias locales puede catalizar un mayor distanciamiento entre sus facciones operativas y el liderazgo central del movimiento en Afganistán-Pakistán. En este caso, Al Qaeda continuaría en la senda de descentralización ya establecida, lo que indicaría que habría dejado de ser una organización rígidamente jerarquizada, pero, también significaría que los Estados de Oriente Medio particularmente y, en un sentido más amplio, la comunidad internacional, se enfrentarían a un conjunto de adversarios yihadistas aún más diverso, más adaptable y, en definitiva, más peligroso.

Ignacio Fuente Cobo
Coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE

[36] SOUFAN, Ali. Hamza Bin Laden, Osama's Son, Is Helping Al Qaeda Stage a Deadly Comeback. Newsweek [en línea]. 19 junio 2017. Disponible en web: http://www.newsweek.com/2017/06/30/bin-laden-osama-son-helpingAl Qaeda-stage-deadly-comeback-627207.html

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

22/2018 13 de junio de 2018

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad

Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad

Resumen

Términos como posverdad o más recientemente *fake news* son conceptos que viene a banalizar la falsedad e implican riesgos para la Seguridad Nacional en la medida en que puede afectar a la cohesión de las sociedades objetivo y pueden ser, además, manipulados por agentes externos. La existencia de redes sociales, la pérdida de referentes informativos y la debilidad del periodismo agravan sus efectos en un mundo posmoderno asentado sobre conceptos débiles. Luchar contra este fenómeno requiere una actuación ponderada toda vez que afecta al núcleo de valores de Occidente, a su acervo, en la medida en que este se fundamenta sobre el pensamiento crítico y la libertad de conciencia. Requiere por ello, además, de una legitimidad reforzada y de la sinergia de la Unión Europea.

Palabras claves

Posverdad, *fake news,* redes sociales, algoritmos, periodismo, pensamiento crítico, libertades.

Some reflections on the posverty from the perspective of Secutiry

Abstract

Terms such as postruth or more recently fake news are concepts that trivialize falsehoods and imply risks for National Security as they can affect the cohesion of the societies and can also be manipulated by external agents. The existence of social networks, the loss of informative references and the weakness of journalism aggravate their effects in a postmodern world based on weak concepts. Fighting against this phenomenon affects the core values of the West, its heritage, to the extent that it is based on critical thinking and freedom of conscience and requires a reinforced legitimacy and the synergy role of the European Union.

Keywords

Post truth, fake news, social networks, algorithms, journalism, critical thinking, freedoms.

El siglo XXI ha propiciado un retorno al antropocentrismo basado en el relativismo, lo efímero, el escepticismo y lo alternativo, el culto al presente y el formalismo. La posmodernidad es un estado mental, una actitud; su formulación viene a coincidir con la idea de D. Bell sobre el crepúsculo de las ideologías, la reducción del espacio de diferencia política; las ideologías eran una atalaya para contemplar y explicar el mundo. Las sociedades son diversas y están muy fragmentadas lo que dificulta las acciones colectivas y promueve el conformismo. Las instituciones que hacen posible la existencia de una verdad compartida, la educación, los medios de comunicación social y el propio marco normativo se han debilitado.

Al final, la posmodernidad viene a ser, ante todo, un estado mental, una actitud de negación y hasta de rechazo de todo lo anterior en la que lo efímero se vuelve norma por la falta de principios últimos. Por eso se cita ese tiempo, para confirmar su muerte y definitiva superación. Estamos por ello en una época de confusión y conceptos débiles que, necesariamente, rechaza cualquier forma de sacralización. Es la «sociedad ligera» de Braudillard o «líquida» y marcada por la incertidumbre de Bauman. El hombre queda consignado como medida de todas las cosas, lo que deriva en el nihilismo.

En este contexto, todo es cambio. Como señala el aludido Zygmunt Bauman: «Hoy únicamente podemos albergar dos certezas: que hay pocas esperanzas de que los sufrimientos que nos produce la incertidumbre actual sean aliviados y que solo nos aguarda más incertidumbre».

Las viejas soluciones ya no sirven y las nuevas no terminan de adecuarse a los problemas a los que pretenden responder. La palabra futuro evoca, en estas circunstancias, algo cercano en el tiempo. Como apuntaba Baudrillard «es el fin de la linealidad. En esta perspectiva, el futuro ya no existe. Pero si ya no hay futuro, tampoco hay fin. Por lo tanto ni siquiera se trata del fin de la historia». La sensación es la de un permanente interregno.

El posmodernismo también es posheróico. La muerte, las ideas negativas, pesarosas y aun hasta el mismo esfuerzo desaparecen. Es este un tiempo líquido, sin certezas ni relatos. No reconoce nada valioso detrás del esfuerzo, se desecha a los héroes por innecesarios, o incluso por peligrosos (el ejemplo condena la inacción); los héroes, a lo mucho, son personajes genéricos o carcasas. Los restauradores y otras profesiones, incorporadas al mundo de la cultura, parecen haber ocupado su lugar en la divinización del hombre común, su apoteosis. Por eso, en pro de la horizontalidad, es preciso que

los héroes sean personajes de ficción y se sepa. En todo hay un punto de falsedad reconocida y exculpatoria que sirve a la igualdad. Por eso el término posverdad ha tenido tanta aceptación. Vivimos en una época secularizada y posmítica.

Internet es la base de la sociedad del conocimiento. Se consume mucha información pero falta análisis, comprensión. Hasta 2003 se había producido una cantidad equivalente a 5 exabytes de información cifra que ahora se genera cada dos días. La revista Science calculó que, hasta 2007, la cifra era 295 exabytes que se había incrementado en 2011 a 600 exabytes.

La tecnología en una sociedad de la información que acumula datos es un factor crítico. Esto causa importantes contradicciones. El mundo actual necesita entre diez y quince años para comprender una nueva tecnología y regularla, mientras estas son superadas después de transcurridos entre cinco y siete años.

El ecosistema de la información

La comunicación es inherente a todo proceso público. Marca los tiempos y fija el calendario político. Hoy el ciclo de la información es de 24 horas, máximo 48. Y se genera una ansiedad que acorta indebidamente el tiempo de respuesta. Se antepone la emocionalidad de la opinión pública a la racionalidad o, incluso, a la resolución del problema.

Una mala gestión comunicativa provoca la prolongación de una crisis, puesto que esta conlleva una crisis informativa; si se falla en el control de esta crisis, se falla en el control de la crisis general. Y esa es la cuestión, porque la información se ha vuelto incontrolable. El problema ha dejado de ser tal para transformarse en un problema de opinión pública.

El patrón de comunicación ha cambiado. En 2016, ya un 62% de los adultos estadounidenses accedían a noticias a través de las redes sociales; y un 44% a través de Facebook. Las redes sociales son ahora el eje del «ecosistema de información» y una expresión de horizontalidad democrática. La extensión de la isogoría, a ámbitos inapropiados iguala ideas, hechos y creencias.

Los medios han perdido el monopolio de la distribución de la noticia. Y su canalización depende de factores no siempre ligados a su veracidad; sus fuentes son el entorno más próximo. El receptor se convierte en emisor, generándose una cadena de distribución que hace creíble la información. El argumento académico, las referencias y

los criterios de autoridad no tienen relevancia ante una opinión pública con escasa capacidad de discriminación, poco tiempo para documentarse, que busca emoción más que veracidad y a la que no le gusta ser contradicha sino por el contrario reforzar lo que ya piensa.

Los algoritmos son conjuntos de reglas para realizar operaciones; los utilizados en redes sociales no son neutrales ya que trabajan sobre la base de búsquedas y preferencias anteriores; el algoritmo selecciona información que cree que agradará y evita la que no. Además agrupan a quienes piensan igual.

El microtargeting una técnica basada en algoritmos estadísticos que analiza, individualiza y agrupa a los usuarios según los deseos, creencias o expectativas manifestadas por estos, y ofrece de modo acorde bienes, objetos o servicios. Esto genera una clasificación homófila que agrupa a las personas que piensan igual. El microtargeting domina las comunicaciones; la aceptación de una información falsa asegura la llegada de otras nuevas que incrementarán la distorsión cognitiva. Como apuntaba Churchill, «nosotros definimos nuestros algoritmos; por tanto, ellos nos definen a nosotros».

De este modo, la combinación de la globalización y la democratización digital ha generado una suerte de tribalismo emocional, esto es, de grupos identitarios de libre adscripción que son dinamizados y generan a veces una suerte de derivas sumamente peligrosas. La realidad se configura así como un mosaico, un retorno al mundo del Alto Medievo que se produce en la era de la globalización. Al mismo tiempo, sistemas operativos más simples acceden a gran cantidad de fuentes externas y, utilizando lógicas descriptivas, las reordenan, logran conclusiones y aprenden de ellas, de modo que cambian los procedimientos. Son el germen de la llamada Web 3.0, la web inteligente.

Así realimentan el pensamiento polarizándolo naturalmente hacia los extremos, generando filtro burbujas (la filter bubble, como las denomina Eli Pariser) que contribuyen aún más a la fragmentación de la sociedad, a su atomización, a reductos ideológicos y culturales, a los que se llega a llamar «cámaras de eco». El grupo se coordina cognitivamente, comparte y refuerza sus creencias sin discutirlas; fuera del grupo se siente miedo, lo que dificulta aún más poder modificar la opinión en un ambiente de perenne unanimidad.

Esto enlaza con los imaginarios en cuanto que herramientas de construcción, de «creación de realidades». Estamos a la postre ante un proceso social de afirmación de la identidad. Se trata de construir una identidad colectiva en la que los miembros del grupo se identifiquen, se sientan seguros y tengan un sentimiento de permanencia y estabilidad.

Así, y según un arcano instinto coalicional, se crean clústeres de individuos, auténticos enjambres sobre la base de informaciones acomodaticias que ratifican entre sí sus creencias mientras rechazan los datos no concurrentes con sus ideas; los datos reciben de este modo el mismo tratamiento que las opiniones, descartándose subjetivamente aquellos que no se comparten o disgustan sobre la base de esa sola razón.

Esta idea es concurrente con la idea de Žižek, que distingue entre globalización y universalización, de modo que en el nuevo orden mundial se encuentra un retorno al Medievo: «El atisbo de verdad de esta comparación está en el hecho de que el nuevo orden mundial es, como el Medievo, global pero no universal en la medida en que el nuevo *orden* planetario prende [sic] que cada parte ocupe el lugar que se le asigne». La globalización es, de este modo, opuesta a la universalización.

La verdad es también un espacio de moralidad y cada uno puede, teóricamente, tener la suya propia sin que tal cosa pueda o deba tener incidencia, siempre y cuando se dé cumplimiento al marco normativo vigente. En cualquier caso, la vocación integradora de toda sociedad exige la existencia de espacios comunes de verdad, lo cual trae como derivada que la fractura de la verdad provoque, a la postre, la fractura de la sociedad.

La combinación de globalización y democratización digital ha generado tribalismo emocional. Con ello se fragmenta la sociedad, atomizándola y dando pie a reductos ideológicos y culturales, a clústeres de individuos y «cámaras de eco». Estos grupos se coordinan cognitivamente, comparten y refuerzan sus creencias sin discutirlas; la unanimidad es así perenne. La fractura de la verdad provoca la fractura de la sociedad.

Los medios de comunicación suponen un mecanismo de vigilancia social relativamente independiente. Su pluralidad y diversidad expresan calidad democrática. No obstante son débiles ante los patrocinadores y el poder político pues su actividad está orientada, a la postre, por el beneficio. Además con la competencia de las redes sociales y los diferentes distribuidores de contenido, han visto reducirse sus audiencias, y han debido digitalizarse también, colocándose mismo nivel que las redes. La competencia del

llamado «periodismo cívico» o «periodismo 3.0», centrado en *blogs* y *webs*, ha provocado su pérdida de calidad.

La posverdad

En el posmaterialismo la realidad se diluye y depende de la voluntad. Como apuntaba Nietzsche «no existen hechos, solo interpretaciones». La importancia no está en el hecho sino en el consenso del grupo. La verdad es incómoda pues obliga a abandonar la zona de confort para considerarla. Por eso queda emocionalmente asociada a las «malas noticias». Pero sin esta no es posible el consenso y se fractura la comunidad.

En este contexto, la verdad pierde su definición aristotélica, que la sitúa como una correspondencia entre la realidad y el pensamiento, esto es, a un juicio que reflejará la objetividad de lo real. Como consecuencia, pasa así a convertirse en un término polisémico. La verdad epistemológica está contenida en juicios afirmados como realidades y que se corresponden con los hechos; la verdad científica es el máximo exponente de la lógica y es la máxima manifestación de la objetividad; la verdad de las ciencias fácticas es, en contraste, una certidumbre que se prolonga mientras no se demuestre otra cosa.

La verdad se convierte así en una referencia en un mundo que no las tiene, y obliga a quien la encuentra a abandonar la zona de confort para tomarla en consideración. Por eso se hace incómoda, cuestiona nuestras emociones, las reta. El conflicto surge cuando se reclama revisión de los principios. Cambiar demanda un esfuerzo y coraje para admitir el error, y el revisionismo desagrada, por eso la contradicción es silenciada.

No somos espíritus puros. Cualquier decisión surge de los sentimientos, de lo irracional. Como señala Buyng-Chul Han: «El sentimiento precede al pensamiento», porque cualquier decisión racional debe pasar por el tamiz emocional. Lo emocional acaba por primar en una suerte de actitud antivictoriana. La verdad no queda consignada al hecho sino a los sentimientos que suscita o a las adhesiones que provoca. El resultado implica una reformulación de la máxima cartesiana: «siento luego existo». Eso refuerza las actitudes descreídas.

Los hechos objetivos influyen menos en la opinión pública que los llamamientos a la emoción. El infantilismo de la opinión pública del que deriva su mutabilidad es fruto de la combinación de una ausencia de responsabilidad, ya sea individual o colectiva

—adolece de los defectos de todos los global commons, donde todos son responsables y nadie realmente lo es; esto permite cambiar radicalmente de parecer en muy poco tiempo, sin que nada pueda ser demandado al respecto—, de la falta de conocimiento de los asuntos públicos y de la primacía de la emoción. Como consecuencia, los datos reciben el mismo trato que las emociones, descartándose aquellos que generan desafecto.

La posverdad, como apuntaba Baudrillard, «No se trata ya de imitación ni de reiteración, incluso ni de parodia, sino de una suplantación de lo real por los signos de lo real». De ahí la dificultad de averiguar la exactitud de los hechos que tratan, derivada tanto de la falta de equilibrio en la presentación de la información como de la ausencia de credibilidad de las fuentes elegidas. Es por ello contingente, diversa, inestable, indeterminada, un conjunto de culturas desunidas o de interpretaciones que engendra un grado de escepticismo sobre la objetividad de la verdad, la historia y las normas.

Antes, los medios de comunicación hacían un cribado de la información que distribuían. La pluralidad de fuentes dotaba de mayor objetividad al sistema, corrigiendo eventuales disfunciones. Ahora, frecuentemente, hacen de árbitros entre informaciones y desinformaciones. En las redes, los datos reciben el mismo tratamiento que las emociones descartándose aquellos que generan desafecto.

Desinformar es distribuir información falsa dificultando que la correcta fluya. Es una medida agresiva, que se sirve de la duda y la conciencia moral, ejes de la estructuración de las sociedades occidentales, para atacarlas. Afecta a los cimientos de la democracia, pues condiciona las decisiones de los ciudadanos. El mensaje que subyace es «no creas a nadie», o aun «no creas en nada»; se trata de desestabilizar y desorientar.

La palabra «posverdad», banaliza este desenfoque para legitimarlo. Por eso debe evitarse. Se presenta como una lectura alternativa más de la realidad infraponderada ocultando así su malicia. Eso es lo que la diferencia de la alternatividad que encarna el pensamiento crítico con el que aspira a confundirse.

La posverdad se ha diseñado y construido para empatizar y superar la realidad. Es una idea emotiva que no refleja esta. Se busca falsearla, trasformar la percepción con la manipulación de las emociones colectivas. La posverdad es un collage, un trampantojo, construida con pragmatismo a partir de la realidad.

Con las insinuaciones se actúa sobre la dimensión emocional. La gente no quiere pensar tanto como confirmar lo que ya piensa. Sirve para reafirmar la opinión del grupo; contribuye a asentar y solidificar ideas preestablecidas, prejuicios y clichés, provocando que se descarten los hechos. Recordando a Derrida: «la mentira no es algo que se oponga a la verdad sino que se sitúa en su finalidad».

El eje de Occidente es la duda; los efectos de la posverdad al sobrestimular esta, y con ello los códigos axiológicos sobre los que se construyen las sociedades, son sísmicos. Nos sitúa frente a las contradicciones que todo sistema social incorpora. Golpea las líneas de fractura de las sociedades para provocarlas primero, convulsionarlas después y desorientarlas finalmente. Con la posverdad se deconstruye la verdad inicialmente y la sociedad como último estadio. Como decía Orwell, «el poder está en la facultad de hacer pedazos los espíritus y volverlos a construir dándoles nuevas formas».

Lo importante es centrar o descentrar el debate. La posverdad no busca informar sino satisfacer la necesidad de emociones en beneficio propio. Primero se difunde una información impactante; pasa a las redes sociales; por su eco los medios la difunden por no quedar fuera del «trending informativo»; el desmentido no es viral por no ser informativamente tan atractivo y la noticia es retenida por un porcentaje de la población.

Otro concepto son las llamadas fake news, bulos o noticias falsas, uno más de esos «espíritus que enturbian el agua para que parezca más profunda» que denunciaba Nietzsche. No se hace un esfuerzo sin beneficio. Para combatirlas es imperativo comprender sus razones e identificar la fuente. Como apuntaba Derrida: «Lo relevante en la mentira no es nunca su contenido, sino la finalidad del mentiroso».

La política de la posverdad, la pospolítica, modela la opinión pública actuando más sobre emociones y creencias personales. El relato convencional anclado antaño en una ideología que lo ligaba y explicaba todo, ha sido sustituido por unas narrativas fragmentadas dotadas de una lógica en blanco y negro para polarizar el espacio público y reafirmarse en temas que no son los pivotes efectivos de la política real. La política se ha ahuecado y hecho resonante.

Para pensadores como Žižek, la pospolítica supone dejar atrás las viejas luchas ideológicas para encubrir lo que ha pasado a ser la administración y gestión de expertos, esto es, la despolitización de la política. De este modo, el multiculturalismo normativo implica desplazar la atención de cuestiones estructurales —que, como la economía especialmente, quedan tecnificadas y convertidas en el estado objetivo de

las cosas— hacia cuestiones identitario-culturales, lo que necesariamente lleva a una sociedad despolitizada en tanto que solo interesada por el reconocimiento de las identidades marginales, fluidas y mutables (género, ecología, etnia, minorías culturales, sexualidad…) y por la tolerancia con la diferencia. Sin menospreciar estas cuestiones en las que reconoce que se han producido avances, su propuesta, como buen neomarxista, es repolitizar la economía.

La cuestión es que supone una importante degradación de la democracia representativa desde el momento que, como resultado de la diglosia, se hurtan a la ciudadanía no ya los fines políticos sino la propia agenda. Si pensadores como Chomsky o Derrida eran tradicionalmente definidos como «alternativos», ahora lo alternativo, extrañamente, se ubica en el poder. El poder ahora hace agitprop y también es «alternativo».

Quien tiene el poder tiene la verdad; y no es una cuestión menor pues la recíproca también es cierta. La lucha por el significado de un término es, en el fondo, una lucha por el poder. La política no ha sido nunca entendida como puro engaño, este era un medio. Es más, entre la verdad y la política se establece una relación dialéctica ya que esta no puede ser completamente sierva de la verdad puesto que aspira a cambiarla. La verdad es una herramienta más de la política.

Efectos en la Seguridad Nacional

La guerra no es un concepto estático; sus límites son imprecisos; no los marca necesariamente la sangre. Supone violencia pues encarna un choque de poderes. Pero esa violencia no precisa materializarse en derramamiento de sangre como prueba la derrota de la URSS; el derrumbe del Estado a través del colapso de su sistema jurídico, que señalaba Arendt, no es pacífico por más que pueda no ser sangriento, de hecho eso es impredecible por la complejidad de las sociedades. La guerra no es una actividad necesariamente sangrienta pero sí necesariamente política. Además, como hecho social, se extiende hasta donde llega la sociedad. Sí alcanza a las redes sociales, hasta allí llega esta. Si no se atiende, se puede ser flanqueado.

La guerra híbrida implica la acción concertada y simultanea de componentes regulares e irregulares, una naturaleza compuesta en la que se asocian indiferenciada y coordinadamente lo convencional y lo no convencional generando efectos sinérgicos. La asimetría implica el enfrentamiento de diferentes modelos estratégicos,

desplazándose el conflicto a planos no militares, como la opinión pública o el económico. La posverdad encaja muy bien con estas lógicas de guerra. La información ha estado militarizada desde antes de Lenin. El derrotar al enemigo desde dentro es tan antiguo como la guerra. El propio Sun Tsu da un papel central a esta estrategia.

Las amenazas híbridas o asimétricas son inconcretas, su atribución es difícil. Además en los Estados aparecen instituciones y organismos no oficiales que actúan coordinados con las propuestas políticas de aquellos. No es preciso dar órdenes, tan sólo señalar el camino.

La posverdad plantea así un grave riesgo para la Seguridad Nacional al tensionar tanto a la sociedad como al aparato que la soporta. El ciudadano a través de las redes sociales ha quedado sobreexpuesto a la influencia de actores con intereses particulares que instrumentan las reglas y la conciencia moral de la sociedad.

Superar la posverdad

Los problemas del siglo XXI son multidisciplinares y poliédricos. Sus soluciones no vienen de fuera sino de dentro y pasan por aumentar la resiliencia. La cuestión no es si la situación perdurará, sino si en ese tiempo cambiará la realidad. Lo importante es aguantar mientras.

Esta lucha debe ser expresión de la continuidad de los valores del Estado, una necesaria derivada de ellos sin disrupciones. Se debe luchar sin hacerlo, sin romper la armonía y centralidad del Estado, preservando su legitimidad. No es «lucha» sino «superación».

La aparente debilidad de la democracia enmascara una fuerza arrolladora: la voluntad concertada de millones de personas. El Estado de derecho va por detrás de los sucesos. Esa lentitud es el precio de un poder inmenso. Su respuesta es siempre tasada y lenta, parece ineficaz por residual y reactiva, pero es incontestable.

La democracia incorpora una voluntad inclusiva y de equilibrios que reduce las prohibiciones. Surge de la suspicacia hacia sus propias instituciones. Es el triunfo de la sociedad civil. Por eso el uso de la autoridad debe ser residual, su precio es la legitimidad. El poder es un tótem, es potencia no acto; se desgasta con el uso. En el paradigma libertad-seguridad prima el primer componente.

La utilidad de la censura en unas sociedades tan abiertas como las occidentales es limitada. Es poner puertas al campo costosamente. La crítica fundada es progreso, su fin implica estancamiento.

Igual amenaza se cierne sobre el resto de sociedades democráticas. Esta lucha, por razones de sinergia, debe abordarse conjuntamente, desde cuerpos normativos similares. Los aspectos de más gravamen deben contar con acervo común y una tutela judicial externa. Legislar en caliente es arriesgado. La cooperación, el intercambio de información y experiencias es crítica.

La clase política, ha perdido influencia y aceptación social. Con los medios de comunicación clásicos sucede lo mismo. Son dos pilares de la sociedad que urge fortalecer. Eso pasa por deshacer el escepticismo; para ello nada mejor que la transparencia.

Los mensajes cortos priman sobre los razonamientos profundos. Falta preparación y reflexión lo que además requiere tiempo. La respuesta es el humanismo, el reforzamiento de la ciudadanía. La educación junto al periodismo y la justicia son claves. La ciudadanía real se asienta sobre la educación; una sociedad de buenos ciudadanos, es una sociedad de ciudadanos educados. Esparta, nos recuerda Tucídides, no tenía murallas porque tenía a sus ciudadanos.

La educación refuerza la transversalidad, el núcleo duro, y evita la fragmentación, la disgregación, el debilitamiento. Robustece los valores, ayuda a recuperar la confianza. Es un anticuerpo natural. Para sacar al internauta de su burbuja hace falta una formación mediática crítica, dotarle de herramientas de verificación digital sistemática y de una alfabetización tecnológica.

La prensa contribuye al equilibrio del sistema democrático. Los medios son los principales interesados en luchar contra las noticias falsas. El periodismo como marca y fuente de información veraz y de calidad debe ser potenciado. Para ello el periodista ha de disponer de una profesionalidad que le distinga del «periodismo cívico» y convertirse en referencia social.

El periodismo, en tanto que parte del pensamiento crítico, no se debe regular. Los costos en términos de legitimidad son altos. Pero sí se debe de promover una suerte de código deontológico que favorezca un profesionalismo autoregulativo. Fortalecer el periodismo pasa por fortalecer financieramente a las empresas que lo llevan a cabo, y es fortalecer la marca, una marca ligada a la verdad.

Las redes sociales deben controlar, ser responsables de la veracidad de las informaciones que difunden. Además, y como con el periodismo, es conveniente la adhesión voluntaria de las empresas a códigos de buenas prácticas, especialmente en las ligadas a redes sociales. La Responsabilidad Social Corporativa es clave en este esquema. Mención aparte merecen las empresas de información residenciadas en terceros países o con conexiones con ellos, máxime cuando su calidad democrática es baja. Precisan de un estudio y una regulación a nivel europeo.

No hay tiempo para contrastar un ingente número de noticias. El *fast checking*, la comprobación rápida es imprescindible para agilizar la respuesta. Los desmentidos deben también viralizarse lo que requiere de contenidos ricos y adaptados. Como sostenía Derrida: «Hay que olvidar la lógica maniquea de verdad y mentira y centrarlos en la intencionalidad de quienes mienten».

El pensamiento crítico debe promoverse. La crítica es imprescindible para el progreso de las sociedades. Una sociedad precisa de referentes intelectuales. Pero también de críticos que cuestionen el modelo vigente y propongan nuevos sueños. Ese pensamiento crítico pertenece al acervo de Occidente; debe impedirse su incorporación a la posverdad.

Conclusiones

La pérdida de horizontes y referencias que implica la posmodernidad se ha visto acentuada con la globalización. El surgimiento de redes sociales en el contexto de la crisis de la política y del periodismo ha posibilitado la aparición y circulación de noticias e informaciones que no se atienen completamente a la verdad, y en no pocas ocasiones de un modo intencionado. Se hace preciso no ya distinguir entre «conocimiento científico» y «conocimiento» según la estela de la propuesta de Karl Popper sino entre la verdad y aquello que no lo es.

Este fenómeno precisa ser superado, pues daña a la cohesión de la comunidad y promueve el desorden. Tal cosa ha de hacerse de un modo calmado y acorde a los valores propios, buscando la actuación concertada de la comunidad democrática internacional en tal empeño.

El patrón de la información ha cambiado. La opinión pública se forma al margen de criterios de calidad; resulta muy influenciable. El hombre moderno no piensa, se informa, a veces bien y otras no tanto. Internet traslada a la red las fracturas de la

sociedad y las acentúa. El papel de las narrativas, la capacidad de penetración de los imaginarios focalizada por las herramientas de comprensión social como el data mining, es capital en el esquema disruptivo.

Surgen conceptos como la posverdad o las fake news que suponen la banalización de la desinformación y, por tanto, contribuyen a su aceptación. Tales nombres deben ser rechazados, son sofismas.

También son una amenaza. Se sirven de las reglas y los valores de Occidente en su beneficio. Estresan a la sociedad, ensanchando y haciendo más visibles sus costuras. Sufren un estrés especial las líneas de juntura entre Estado y sociedad: las instituciones. Su procedencia y naturaleza resultan difíciles de identificar por más que se intuya.

La lucha contra los contenidos falsos puede arrastrar a las sociedades a la censura, suprimir el pensamiento crítico, menguándose libertades y derechos. No es la solución. Estamos en un ámbito cuya centralidad requiere de una ponderación extrema. Se deben promover actitudes deontológicas y colaborativas antes que restrictivas.

La respuesta debe venir tanto de los Estados como de la sociedad civil para alcanzar el mayor grado posible de adaptación e implicar al conjunto de las democracias occidentales. Se necesita educación, un periodismo fuerte y referencias críticas que impidan que perdamos las esencias. Estos son pilares insustituibles de nuestras sociedades cuyo reforzamiento es imperativo. Los valores son referencias para las crisis, no para cambiarlos cuando estas llegan.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

23/2018 20 de junio de 2018

María Luisa Pastor Gómez

Nicaragua en la encrucijada: del síndrome de Hybris a la convulsión que no cesa

Nicaragua en la encrucijada: del síndrome de Hybris a la convulsión que no cesa

Resumen

Nicaragua está viviendo desde hace dos meses una situación muy convulsa, después de que numerosos manifestantes se echaran a las calles para protestar en contra del gobierno del presidente Daniel Ortega y de su esposa, la vicepresidenta Rosario Murillo. Como resultado se eleva con los días el número de damnificados, mientras la Conferencia Episcopal Nicaragüense arbitra una mesa de diálogo entre el Gobierno y un amplio espectro de la sociedad civil para, entre todos, aprobar una hoja de ruta para el adelanto de elecciones, a lo que Ortega se resiste y da largas, intentando ganar tiempo para asegurar todo lo posible su permanencia en el poder.

Palabras clave

Nicaragua, síndrome Hybris, Ortega, Somoza, FSLN, Conferencia Episcopal.

Nicaragua at the crossroads: from Hubris syndrome to the non stop convulsion

Abstract

Nicaragua has experienced a very turbulent situation for the last two months, with several demonstrations to protest against the government of President Daniel Ortega and his wife, Vice President Rosario Murillo. As a result, the number of victims

increases and the Nicaraguan Bishops' Conference arbitrates a Dialogue between the government and a broad spectrum of civil society in order to approve a road map for the advancement of general elections while Ortega resists, so as to gain time to ensure his stay in power as much as possible.

Keywords
Nicaragua, Hybris syndrome, Ortega, Somoza, FSLN, Episcopal Conference.

Introducción

Desde hace dos meses, el Gobierno nicaragüense atraviesa un momento de especial dificultad e incertidumbre, después de que el pasado 18 de abril se produjera una reacción inesperada del pueblo, con la convocatoria de manifestaciones pacíficas en varias ciudades del país, en protesta por las reformas en el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), de subida de impuestos, recortes en las pensiones y prolongación de la vida laboral. Las acciones de protesta antigubernamentales las iniciaron los estudiantes universitarios, pero pronto el descontento se trasladó a otros sectores de la sociedad civil, que no dudaron en secundarles, poniendo fin así a la relativa tranquilidad del Gobierno del antiguo líder guerrillero, Daniel Ortega, en la actualidad en tándem en el poder con su esposa, Rosario Murillo, vicepresidenta del Gobierno desde la convocatoria electoral de 2016.

Las protestas en contra de la gestión de los Ortega se iniciaron ya a principios del mes de abril, ante la inacción del Gobierno en el incendio forestal que arrasó miles de hectáreas de selva virgen en la Reserva Biológica Indio Maíz, que alberga gran variedad de plantas y animales. Una semana después, surgiría el descontento con las mencionadas reformas sociales, pero la tensión alcanzó su punto más crítico después de que el gobierno sofocara las acciones de protesta pacífica de un modo considerado desproporcionado por la prensa, enviando a efectivos policiales y grupos paramilitares, cuya actuación a través de los días se ha saldado hasta ahora, según cifras facilitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con más de 150 muertos, un millar de heridos, y numerosos detenidos y desaparecidos.

Viendo la gravedad de la situación y el tono inesperado y preocupante que iban alcanzado las protestas, el presidente Ortega se retractó 4 días más tarde de las cuestionadas medidas de reforma de la seguridad social, pero la protesta ya estaba en la calle y los manifestantes, de manera espontánea, sin armas y sin apoyo exterior aparente, ya no coreaban consignas contra las nuevas medidas sino en contra de la pareja presidencial, quienes se muestran cada día más alejados de la realidad del país y del sentir y las necesidades de la población; de ahí que algunos analistas argumenten

que el matrimonio Ortega-Murillo está bajo el síndrome de *Hybris*[1]. En la antigua Grecia, la persona que cometía Hybris[2] era acusada de querer más de la parte que le había sido asignada en la división del destino, es decir, incurría en desmesura y el castigo de los dioses es la Némesis, que tiene como efecto devolver al individuo dentro de los límites que cruzó. Hybris antecedía a la caída.

Pero aunque se trata de Nicaragua y no de la antigua Grecia, lo cierto es que Ortega sí parece estar bajo este síndrome, que no le ha dejado ver con claridad el panorama que se avecinaba. Con una gran confianza en sí mismo y temor a perder su estatus, es por lo que se ha afanado en mantenerlo a toda costa, aunque sea causando un daño irreparable, como se desprende de la cifra de damnificados, lo que ha provocado el despertar de la población y la solicitud de punto final del gobierno de Ortega.

Un ejemplo del sentir ciudadano y de la pérdida de credibilidad que ha sufrido el gobierno fueron las palabras del representante de los estudiantes en la mesa de diálogo que se constituyó con la mediación de la Conferencia Episcopal de Nicaragua (CEN), Lesther Alemán. En la instauración de ese foro, el pasado 16 de mayo, Ortega intentó cultivar la empatía con la delegación estudiantil hablando de su lucha desde muy joven contra la dictadura somocista y de la pérdida de su hermano menor en esa empresa. En respuesta, el líder estudiantil afirmó en transmisión directa por TV que no estamos aquí para escuchar un discurso que por 12 años ya hemos escuchado… Esta no es una mesa de diálogo, es una mesa para negociar su salida y lo sabe muy bien; aunque esas cuatro letras (FSLN) le juraron a esta patria que sería libre, hoy vivimos como esclavos, seguimos sometidos y marginados, dijo el joven[3] .

Según datos proporcionados por la empresa CID Gallup, el 78% de la ciudadania rechaza la actuación policial, y ha remitido una Carta Abierta a los Policías, firmada por más de 4.200 personas, entre los que se encuentran excomandantes de la Revolución Sandinista, activistas sociales, empresarios y diversas personalidades nicaragüenses, en la que les manifiestan que:

---

[1] ESTRADA MONTENEGRO, Eduardo, «Daniel Ortega sufre síndrome de "Hybris"», Culturaeko, Managua, 15 junio 2018, disponible en http://culturaeko.com/daniel-ortega-sufre-sindrome-de-hybris/.

[2] *Hybris* es un término de origen griego que significa desmesura. Como describió el politólogo y neurólogo británico David Owen en su obra *En la enfermedad y en el poder,* cuando un mandatario padece este síndrome se cree capaz de grandes obras, se siente en posesión de la razón y opera más allá de la moral ordinaria.

[3] FONSECA, Roberto, «Nicaragua: el 70% de la población demanda la renuncia de Ortega», Estrategia&Negocios, 11 junio 2018.

> «Están a tiempo de ser parte de la nueva Nicaragua. El régimen de Daniel Ortega ya está agotado. A ustedes les toca detener de una vez por todas este insensato baño de sangre ¿Por qué seguir con una causa que no es la de ustedes, sino la de una familia que vive fuera de la realidad?[4].

Evolución del mandato de Daniel Ortega Saavedra

Algunos asemejan la gestión de Ortega irónicamente a la de Somoza, que fue la que provocó el estallido de la revolución sandinista. No hay que olvidar que fue la indignación popular hacia la corrupción masiva y el mal uso que el gobierno de Somoza hizo de los fondos públicos de ayuda internacional, tras el terremoto de 1972, lo que generó la oposición popular y precipitó el estallido de la revolución de 1979. Como señala el politólogo canadiense David Close[5], «desde 1930 hasta hoy, todavía no se ha consolidado en el país un régimen verdaderamente democrático; se trata de una sociedad cultural con actores políticos que desconfían entre sí y con una tradición muy enraizada de caudillismo y una práctica extendida de expoliación de propiedades».

Durante todo este tiempo, continua Close[6], Nicaragua ha transitado por una dictadura personalista, la de la familia Somoza, un régimen revolucionario vanguardista encabezado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), una democracia electoral de corte pluralista bajo el gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO), liderado por Violeta Chamorro, los mandatos «duopólicos» de Arnoldo Alemán, tras el pacto al que este llegó con Ortega, y de Enrique Bolaños, ambos del Partido Liberal Constitucionalista (PLC); un gobierno de alternancia tras el regreso de Ortega al poder en 2006, y un sistema personalista familiar dominante, el del clan Ortega y sus allegados, que es el que impera sobre todo desde las elecciones de 2011 y de 2016, hasta la actualidad.

La etapa de la revolución (1979-1990)

Tras décadas de gestión dictatorial y personalista de la familia Somoza, en 1979 estalló una revolución y se instauró un Gobierno de Reconstrucción Nacional, de corte pluralista. A diferencia de otros movimientos revolucionarios, el sandinista condenaba

[4] Ibíd.
[5] CLOSE, David, *Nicaragua, Navigating the Politics of Democrazy*, New York, 2016.
[6] Ibíd.

el caudillismo y el culto a la personalidad auspiciado a menudo por líderes de otros países e hizo del pluralismo uno de sus principios vitales, lo que fue una característica específica de la Junta de Gobierno entonces constituida.

En 1984 se realizaron las primeras elecciones populares conforme a la nueva ley electoral y se le entregó el poder a Daniel Ortega. Durante el gobierno del FSLN, el país sufrió una prolongada guerra civil, que quedó inserta en el conflicto este-oeste, por el apoyo de procedencia soviética que recibió el gobierno sandinista por un lado, aunque también estuvo secundado por otros países democráticos como México, y por otro lado, por la intervención del gobierno de Ronald Reagan en el conflicto, a través de la guerrilla contrarrevolucionaria creada por EE. UU., *la Contra*. Este conflicto duró hasta 1990, cuando se superó la etapa de la guerra civil. En adelante la situación interna del país se normalizó y se convocaron unas elecciones libres y democráticas que, en contra del pronóstico del gobierno sandinista, le dieron la victoria a doña Violeta Barrios de Chamorro, la viuda del periodista opositor a Somoza asesinado en 1978, Jose Joaquín Chamorro, por un margen de 14 puntos porcentuales.

La normalización democrática (1990-2006)

Tras el indiscutible triunfo electoral de la UNO, difícil de encajar al principio por parte de los sandinistas, la excepcionalidad del pluralismo del FSLN comenzó a desvanecerse y el partido empezó a adoptar patrones casi caudillistas bajo el liderazgo ya no plural sino único de Daniel Ortega, quien aunque pasó a la oposición, siempre mantuvo resortes de poder, entre otros el del Ejército Popular Sandinista (EPS), que siguió comandado por su hermano, el general Humberto Ortega. Este fue ministro de Defensa en la etapa sandinista y se pactó con doña Violeta que continuara al frente de la institución durante el Gobierno de la UNO, liderando el proceso de reducción, despolitización y profesionalización del EPS para convertirlo en el Ejército de Nicaragua.

Bajo el Gobierno del liberal Arnoldo Alemán (1996-2000) se instauró una especie de régimen de alternancia tras el pacto al que llegaron Alemán y Ortega, que terminó generando, como indica Cole[7], una lógica política de «duopolio» entre formaciones que pactan y se reparten la influencia y los recursos, un régimen que el mencionado autor

[7] CLOSE, *op. cit*.

califica de «turnista», con el que se evitaba la incertidumbre y se generaba una sensación de recambio, compatible con la celebración de procesos electorales.

El retorno de Ortega (2006-2018)

El Partido Liberal colapsó y Ortega ganó las elecciones de 2006 y desde entonces lleva tres gobiernos consecutivos al frente de la presidencia de la República y ha ido controlando todos los resortes del poder, sobre todo a partir de 2011, cuando se inicia su segundo mandato presidencial.

Al igual que ha ocurrido en otros países de corte autoritario, el régimen dominante mantiene una formalidad democrática, pero el poder en realidad radica en una persona —o familia, en el caso nicaragüense—, que reestructura el sistema político para adecuarlo a sus intereses, transformando la democracia en un régimen híbrido o incluso autoritario. Una acción que como señala Close[8], se hace posible cuando existe una cultura caudillista y unas élites permanentes polarizadas, que no respetan las instituciones.

Así y aun cuando la Constitución promulgada en enero de 1987 bajo el Gobierno sandinista prohibía la reelección presidencial por más de dos mandatos consecutivos, a principios de 2014, la Asamblea Nacional de Nicaragua, con mayoría del FSLN, aprobó una reforma de la Carta Magna que anulaba dicha restricción. Los cambios en la Constitución rebajaron además el mínimo de votos requerido para ser nombrado presidente en primera vuelta, dejándolo en el 35%.

Una vez eliminada la cláusula constitucional que le impedía a Ortega la reelección para un tercer mandato consecutivo, en agosto de 2016 se emitió un comunicado oficial en el que se anunciaba que su esposa Rosario Murillo de Ortega sería su compañera de fórmula y candidata por tanto a la vicepresidencia de la República de Nicaragua en los comicios de noviembre de ese año, con lo que en caso de enfermedad u algún otro impedimento que le imposibilitara a Daniel Ortega ejercer la presidencia, la sucesión quedaría asegurada para la continuidad de la familia Ortega en el poder.

La convocatoria electoral de 2016 le dio el triunfo a Ortega y a su esposa, en unas elecciones que fueron cuestionadas tanto internamente como, entre otros, por la Unión Europea, que emitió una declaración al respecto, ya que no se había permitido a la

[8] Close, *op. cit.*

oposición concurrir con el candidato que ellos deseaban presentar, por lo que abandonaron la contienda electoral, y se había impedido la presencia de observadores internacionales que verificaran la limpieza del proceso. En esas circunstancias, el FSLN obtuvo una amplia mayoría parlamentaria.

Situación actual

Durante todos estos años, el gobierno del FSLN ha sabido organizar una base sólida, tanto política como económica y social, incluida la Iglesia católica, a la que Ortega «dio un espacio de peso y las leyes más duras del mundo contra el aborto»[9], base que le ha permitido gobernar sin sobresaltos. El FSLN contaba ya de partida con el apoyo de un tercio de la población, a lo que las circunstancias han aunado nuevas voluntades. Se han ejecutado políticas sociales aprovechando la cuantiosa cooperación recibida de Venezuela, con lo que el matrimonio Ortega pudo financiar programas que han tenido amplio eco en la población, sobre todo la más necesitada. Asimismo, Ortega ha sabido mantener la estabilidad macroeconómica, en consonancia con el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y granjearse el apoyo del sector privado, especialmente del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), ya que le dio a los empresarios garantías y buenas oportunidades de negocio, les facilitó la llegada de inversión extranjera directa y el aumento de las exportaciones a países ideológicamente afines al sandinismo y todo ello contribuyó a los altos niveles de crecimiento económico que ha obtenido el país en estos años, del 4% anual, aunque Nicaragua sigue siendo el más pobre de América sólo por delante de Haití.

Así, la cooperación venezolana fue cuantiosa, «de 457 millones de dólares en 2008, si bien después fue bajando hasta llegar a 102,4 millones de dólares en 2017. El año de mayor flujo correspondió a 2012, y los fondos recibidos, 341,5 millones de dólares, se invirtieron —según el Banco Central de Nicaragua— en proyectos socio-productivos (energía, viviendas populares, financiamiento a Pymes) y 209,2 millones de dólares en proyectos sociales (subsidios, bonos, etc.). En 2017 en cambio, con la caída del precio internacional de petróleo y la propia crisis aguda de Venezuela, los montos para

[9] CAPARRÓS, Martín, «El misterio de las revoluciones», The New York Times, 29 mayo 2018, disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/05/29/revoluciones-daniel-ortega-nicaragua-caparros/

proyectos socio-productivos cayeron a 26,2 millones de dólares y los de los proyectos sociales a 4,7 millones de dólares»[10].

Precisamente esta caída abrupta de la ayuda venezolana, y con ello los subsidios al transporte público, a la energía y otras prebendas, es lo que pudo motivar la medida tentativa de decretar subidas de impuestos y ajustes salariales para obtener fondos, sin imaginar la reacción popular a la que daría lugar. Los estudiantes consiguieron levantar a la sociedad, sin distinción de creencias políticas y estratos sociales, en lo que el sociólogo Juan Carlos Gutiérrez ha dado en llamar la insurrección cívica de los milenials[11], en su ensayo «La insurrección cívica de los autoconvocados en Nicaragua».

Esta lucha, iniciada por los jóvenes pidiendo democracia y libertad ha sido secundada por los campesinos, por los líderes religiosos católicos y por los ciudadanos en las calles, quienes por primera vez en 11 años se han expresado y han construido numerosas barricadas (*tranques*, en lenguaje local), más de 140, que impiden la circulación de mercancías y que están generando pérdidas millonarias para la economía. Estos cortes de carreteras y barrios efectuados por los manifestantes se mantienen con el objetivo de evitar ataques de la policía y como medida de presión para obligar a Ortega a que renuncie a la presidencia, y se acompañan con acusaciones de abuso y corrupción.

Aunque como ya se ha indicado, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y en general los principales líderes empresariales del país apoyaban al gobierno sandinista, la deriva que ha tomado la situación les ha hecho cambiar de opinión y ponerse del lado de los manifestantes. El sector empresarial no sólo ha apoyado los movimientos de protesta sino que fue el artífice del llamamiento a un paro nacional de 24 horas, para el jueves 14 de junio, y ha solicitado una salida a la crisis mediante el envío de una misiva al presidente Ortega urgiéndole, ante la magnitud alcanzada, a adelantar elecciones, de manera ordenada y pacífica y con un Consejo Supremo Electoral —el cuarto poder, creado en 1984— renovado y neutral.

Por su parte, la Conferencia Episcopal Nicaragüense (CEN), de gran ascendencia entre la población, realizó un llamamiento a la calma y convocó una mesa de Diálogo

[10] FONSECA, art. Cit.

[11] La rebelión de los «millennials» en Nicaragua, El Sur, 29 abril 2018, disponible en https://suracapulco.mx/2018/04/29/la-rebelion-de-los-millennials-en-nicaragua/.

Nacional para reunirse con el presidente y representantes de la sociedad civil y buscar, con la mediación de la iglesia, un diálogo para abordar una agenda democratizadora que ponga fin a casi dos meses de protestas y se restaure el orden y la institucionalidad del país. El mandatario nicaragüense, sin embargo, continúa aferrado al poder y hasta ahora ha respondido con evasivas a la petición de adelanto electoral que formalmente le ha hecho llegar la mesa del diálogo.

La represión gubernamental ha generado una fuerte ola de rechazo hacia la gestión Ortega, la cual se refleja en las encuestas. Según manifiesta la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, *CID Gallup*[12]*, el* 70% de la población nicaragüense mayor de 16 años, está de acuerdo con la demanda del movimiento estudiantil y de otros sectores sociales, de que Daniel Ortega renuncie y abandone el poder junto a su esposa Rosario Murillo, por considerar que son los principales responsables del elevado número de víctimas que se ha generado en estos casi dos meses. Además, el director de la empresa encuestadora, Carlos Denton, ha confirmado que según los resultados obtenidos por ellos, a los que otorga un nivel de confianza del 95%, la tercera parte de ese 70% de nicaragüenses que demanda la salida de Ortega, son simpatizantes sandinistas. Asimismo, Denton afirmó que el 69% de la población no confía en las promesas del mandatario nicaragüense, en contraste con otro estudio que CID Gallup realizó en enero de 2018, según el cual el 71% de la población mostraba una opinión favorable a Ortega.

Pero, hace 4 años, el gobierno Ortega decidió poner *wifi* gratuito en los parques y plazas y eso, según manifiesta Caparrós en su artículo[13], cambió el curso de la historia ya que la juventud, hasta entonces apática, obtuvo un arma que le servía para pasarse consignas e imágenes grabadas de represión. El gobierno se dio cuenta y cortó el *wifi* de las plazas, pero las grabaciones siguieron su camino y eso cambió el curso de la historia, de manera que ahora la ciudad está tomada por los que callaban.

Los manifestantes corean la consigna, «Ortega y Somoza son la misma cosa y les espera el mismo destino», y de un modo similar al derrumbamiento de la estatua del dictador ya han abatido casi un tercio de los 150 «árboles de la vida» que mandó colocar la vicepresidenta en 2013, en las principales avenidas de la capital, para

[12] FONSECA Roberto, «Nicaragua: el 70% de la población demanda la renuncia de Ortega», Estrategia y Negocios, 11 junio 2018, disponible en http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1186398-330/nicaragua-el-70-de-la-poblaci%C3%B3n-demanda-la-renuncia-de-ortega

[13] CAPARRÓS, art. cit., pp. 10-11.

conmemorar los 34 años de la revolución sandinista. Estos árboles son unas estructuras metálicas de grandes dimensiones, 25 metros de altura, y diversos colores que inspirados en el cuadro del pintor austriaco Gustav Klimpt *El árbol de la vida* y un precio de 25.000 de dólares por estructura se habían convertido en iconos de Ortega y sobre todo de su esposa. Por ello, se han convertido en blanco de los ataques por parte de los manifestantes y están siendo derribados.



«Árboles de la vida», en 2015

Conclusiones

El modelo de gobierno de Daniel Ortega se había construido sobre una alianza con diversos sectores, entre otros el gran capital nacional y el Ejército y logró contener durante once años las expresiones de descontento, pero no las eliminó. De momento, Ortega tiene todavía el monopolio de la autoridad y la ley a su favor. El FSLN cuenta con 71 de los 92 escaños de la Asamblea Nacional, la independencia del poder judicial no existe, ya que 11 de los 16 magistrados de la Corte son sandinistas, mantiene el control de los medios mediante la censura o el corte de señal, aunque nada pudo hacer ante la utilización de las redes sociales que hicieron los estudiantes, y también cuenta con la fuerza policial, es decir, no existe contrapeso al ejercicio de su autoridad.

Los Ortega, sin embargo, no tienen el apoyo de los ciudadanos, que se han fortalecido y unido en el clamor a la vuelta a un régimen democrático y representativo, ni el de la gran empresa; también carecen, especialmente ahora que ha fallecido el cardenal

Obando, del apoyo la iglesia, que reprueba la actuación policial, e incluso tienen en contra a una parte destacada del sandinismo, mientras el Ejército se ha mantenido al margen del conflicto, sin pronunciarse.

Así las cosas, todos los posibles escenarios de desenlace son altamente complejos e inciertos; casi todos pasan por el diálogo como mecanismo de solución, y sería deseable que el Ejército siga en la línea de mantenerse al margen de esta contienda.

Parece indudable que la insurrección de abril transformó a Nicaragua y el país ya nunca será el mismo. Nadie puede leer el futuro, pero la Administración Ortega se ha resentido y es difícil pensar en una estabilidad a medio y largo plazo. Los sucesos ocurridos han sido muy impopulares, 168 muertos a lo que se suman numerosos heridos y desaparecidos y le han restado la mayoría de los apoyos internos, como ya se ha visto, con manifestaciones, la construcción de barricadas, un paro nacional de 24 horas convocado por los empresarios y que no se vivía en el país desde la época de Somoza, y numerosas peticiones en la mesa de diálogo celebrada los días 15 y 16 de junio, para que adelante elecciones y deje el poder.

A pesar de las múltiples señales descritas, Ortega sigue pensando que puede aguantar. Como señala el editor del diario *La Prensa*, Fabián Medina, Ortega acaba de recibir un golpe duro, pero sabe que si pasa estos días no será fácil sacarlo y sus oponentes probablemente también saben que si los pasa se va a querer vengar de ellos, aunque sólo sea por demostrar que desafiarle no sale gratis[14].

Ortega busca la manera de ganar tiempo y a pesar de su antiimperialismo declarado, el pasado 9 de junio les hizo saber a Caleb McCarry, el experto en transiciones que envió el Departamento de Estado de EE. UU., a instancias del presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Bob Corker, y a la embajadora estadounidense en Nicaragua, su disposición a adelantar las elecciones de 2021, aunque sin fecha específica y garantizando mientras tanto su permanencia en el poder, unas elecciones que permitiría que fueran supervisadas con todas las garantías, como una salida a la profunda crisis que vive el país.

En definitiva, la cuestión nicaragüense por un momento pareció que se iba a decantar a favor del clamor estudiantil y de un amplio sector de la sociedad que está pidiendo la democratización del país y transparencia en el proceso, pero tras la reunión del pasado

[14] CAPARRÓS, art. cit.

fin de semana no está muy claro qué es lo que puede pasar. Como ha indicado el último premio Cervantes, Sergio Ramirez, quien fue vicepresidente de Ortega de 1979-1990, «nadie sabe lo que puede ocurrir porque el diálogo es muy incierto y hay dos universos totalmente distintos, el de Ortega, que no está pensando en irse, y el de la sociedad civil que piensa que sí… La gran dificultad es que Ortega no tiene vida alternativa al poder. No se le puede invitar a que coja su dinero y se vaya al exilio porque no tiene la ambición de ser rico; su única ambición es el poder»[15].

María Luisa Pastor Gómez
Consejera técnica
Analista del IEEE

[15] Ibíd, pp. 32-33.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

24/2018 27 de junio de 2018

María del Mar Hidalgo García

La influencia de los servicios de los ecosistemas en la seguridad: el caso de la pesca

La influencia de los servicios de los ecosistemas en la seguridad: el caso de la pesca

Resumen

En el siglo XXI se ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar por el camino de la sostenibilidad y desacoplar, definitivamente, el crecimiento económico del uso de los recursos naturales reduciendo, además, el impacto medioambiental de la acción humana. Durante los últimos años se ha incrementado el interés por conocer cómo la escasez y la degradación de los recursos en los ecosistemas marinos puede afectar a las instituciones políticas y causar conflictos.

Palabras clave

Ecosistema marino, pesca, conflicto, seguridad alimentaria.

The influence of ecosystem services on security: the case of fishing

Abstract

In the 21st century, we need to move forward along the path of sustainability and decouple, definitely, the economic growth of the use of natural resources and reduce, in addition, the environmental impact of human action. During the last years there has been an increasing interest to know how scarcity and degradation of resources in marine ecosystems can affect political institutions and cause conflicts.

Keywords

Marine ecosystem, fisheries, conflict, food security.

Introducción

Los servicios de los ecosistemas o servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad y, por lo tanto, son la base de nuestro desarrollo económico y social y de nuestra propia subsistencia. Alrededor de 1.200 millones de trabajadores del mundo dependen de los servicios de los ecosistemas[1].

Los ecosistemas proporcionan cuatro tipos de servicios al mundo[2]:

- Servicios de abastecimiento que son beneficios materiales que las personas obtienen de los ecosistemas como alimentos, agua, madera, combustibles, minerales…
- Servicios de regulación como por ejemplo, la regulación de la calidad del aire y la fertilidad de los suelos, el control de las inundaciones y las enfermedades o la polinización de los cultivos.
- Servicios de apoyo que son necesarios para la producción de todos los demás servicios ecosistémicos.
- Servicios culturales que son los beneficios inmateriales que las personas obtienen de los ecosistemas como la identidad cultural, las manifestaciones estéticas o el bienestar espiritual.

Los servicios de los ecosistemas proporcionan un importante valor económico que no suele quedar registrado, ni se monetiza ni está sujeto a variaciones de mercado y lo que es más preocupante: no cuentan con la suficiente protección como lo demuestra el deterioro rápido y progresivo que está sufriendo el planeta como consecuencia de la actividad humana.

Las poblaciones más pobres y vulnerables son las que dependen más directamente de los servicios de los ecosistemas para sus subsistencia y su bienestar ya que sus modos de vida dependen de un medioambiente estable. Por lo tanto, conservar el medioambiente y los servicios que proporciona ayuda a prevenir la extrema pobreza, la aparición y agravamiento de conflictos y el desplazamiento de las poblaciones.

En el siglo XXI se ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar por el camino de la sostenibilidad y desacoplar, definitivamente, el crecimiento económico del uso de los recursos naturales reduciendo, además, el impacto medioambiental de la acción humana.

[1] Greening with Jobs, World Employment Social Outlook, 2018.
[2] http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/

La falta de sostenibilidad del sistema alimentario actual está causando un notable daño medioambiental debido al agotamiento de los recursos hídricos, la contaminación por los fertilizantes, la degradación de las tierras, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la emisión de gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global.

El ecosistema marino

Los océanos han sido uno de los últimos espacios que, desgraciadamente, han aumentado su protagonismo por la contaminación, la pérdida de biodiversidad y la sobreexplotación de los recursos pesqueros. A pesar de realidad, no fue fácil conseguir que se les dedicara un Objetivo de Desarrollo Sostenible y es que son muchos los intereses geopolíticos relacionados con el comercio, la seguridad, la economía y la seguridad alimentaria en los mares y los océanos.



La sobreexplotación no es el único problema al que se enfrenta el sector pesquero. También habría que mencionar la acumulación de agua en la presas que reduce el cauce de los ríos y, por lo tanto, la cantidad de especies de agua dulce, el cambio de corrientes marinas como consecuencia del cambio climático, la contaminación de plásticos, la contaminación de nitrógeno y potasio como consecuencia de la actividad agrícola y la acidificación de los océanos. Todos estos factores contribuyen tanto a la distribución, como el tamaño del pescado.

Por lo que respecta a la contaminación de plásticos, cada año, alrededor de 8 millones de toneladas se vierten en los océanos e incluso ya hay islas formadas por estos materiales. Además, los microplásticos, se confunden con el plancton por lo que entran a formar parte de la cadena alimenticia de los peces y de los humanos.

Los científicos estiman que en 2050 habrá más plásticos que peces. Solo cinco países son los responsables del 50% de los residuos plásticos en los océanos: China, Indonesia, Vietnam, Filipinas y Tailandia y se estima que el 80% de estos residuos plásticos proceden una gestión inadecuada en el tratamiento de residuos en tierra[3].

Los recursos marinos no son ilimitados y por lo tanto, difícilmente podrán sostener el crecimiento económico y demográfico de las próximas décadas. Al ritmo de explotación actual, el coste de la degradación del ecosistema marino debido a la acción humana podría ser muy alto, y lo peor es que no está cuantificado.

La contribución económica de los océanos al desarrollo humano siempre ha estado infravalorada[4]. La OCDE calcula que las industrias cuya actividad está basada en el mar representan aproximadamente 1,3 billones de euros de valor añadido bruto mundial. Los océanos albergan también una biodiversidad rica que ofrece una gran variedad de servicios ecosistémicos importantes. Por ejemplo, los océanos producen la mitad del oxígeno de la atmósfera de la Tierra y absorben el 25% de las emisiones de CO_2. Sin embargo, es probable que, con una población mundial de 9.000 a 10.000 millones en 2050, la presión sobre los océanos vaya en aumento[5].

La importancia del desarrollo sostenible de los océanos está ampliamente reconocido por la comunidad internacional mencionándose en varios documentos y decisiones como la Agenda 21, el Plan de implementación de Johannesburgo, varias decisiones tomadas por la Comisión Europea[6], el documento «The future we want» de Río +20 y más recientemente la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Convención de la Ley del Mar de Naciones Unidas (UNCLOS), por sus siglas en inglés, de 1982 junto con sus acuerdos de implementación: el de 1994 relativo a la implementación de la Parte XI de la UNCLOS y el acuerdo de 1995 relativo a los reservas pesqueras, establecen el marco legal en el que se deben llevar a cabo las actividades en los océanos y los mares. Además son la base sobre la que se establece la cooperación nacional, regional y global en el sector marítimo, que incluye la conservación y el uso sostenible de sus recursos. Bajo esta perspectiva, en la Conferencia de Río +20 de 2012 surgió el concepto de «economía azul» que resalta la

[3]http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/oceans.
[4]https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26843/115545.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
[5] https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_es.
[6] Ibíd.

importancia de tener unos océanos y ecosistemas bien conservados para garantizar que sigan siendo productivos y puedan seguir siendo la base de las economías que dependen de ellos.

Por su parte la UE también ha optado por una acción decidida en favor de unos mares seguros, protegidos y limpios, gestionados de manera sostenible en Europa y en todo el mundo. Además de la agenda común para el futuro de nuestros océanos establecida el 10 de noviembre de 2016 entre la Comisión Europea y la alta representante de la UE, se han alcanzado otros logros como la política marítima integrada de la UE, la estrategia para impulsar el crecimiento azul sostenible e integrador, el establecimiento de fondos para fomentar la investigación marina o la propia Estrategia de Seguridad Marítima.

La importancia del sector pesquero

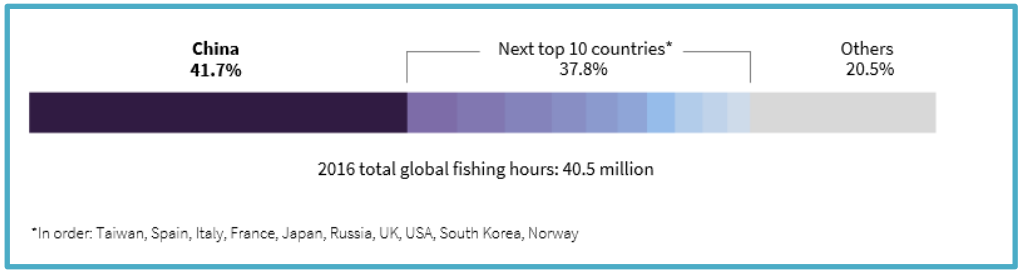
Se estima que la población mundial alcance los 9.600 millones de personas en 2050, lo que implicará un considerable aumento de la demanda de alimentos y de fuentes de proteínas. El pescado y sus productos relacionados proporcionan una fracción muy importante de la ingesta diaria de proteínas en los países en desarrollo. El pescado contiene excelentes propiedades nutricionales: proteínas de alta calidad, ácidos grasos Omega-3 y micronutrientes esenciales como calcio, hierro, zinc.

En el sector de la pesca la relación entre el sistema humano y el sistema natural presentan una relación en ambos sentidos. El sistema humano está condicionado por la seguridad alimentaria, la actividad comercial, los conflictos, y los medios de vida. Por otro lado, el sistema natural de la pesca engloba los animales y plantas y condiciones físicas del medio en las que influyen las actividades del ser humano[7].

El pescado puede considerarse como un recurso natural renovable, biológico y móvil (incluso a grandes distancias). Al contrario que sucede en la acuicultura, el pescado no tiene dueño hasta que se le captura. Desde este punto de vista, las reservas pesqueras se consideran un recurso común que necesita ser gestionado de forma colectiva. La abundancia del pescado depende de cómo, cuándo y dónde se pesca. Por ejemplo, a nivel europeo existen políticas que regulan la cantidad y las técnicas que se pueden emplear para la captura[8].

[7]http://securefisheries.org/blog/fish-wars-how-fishing-can-start-and-stop-conflict
[8]http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fishery_statistics

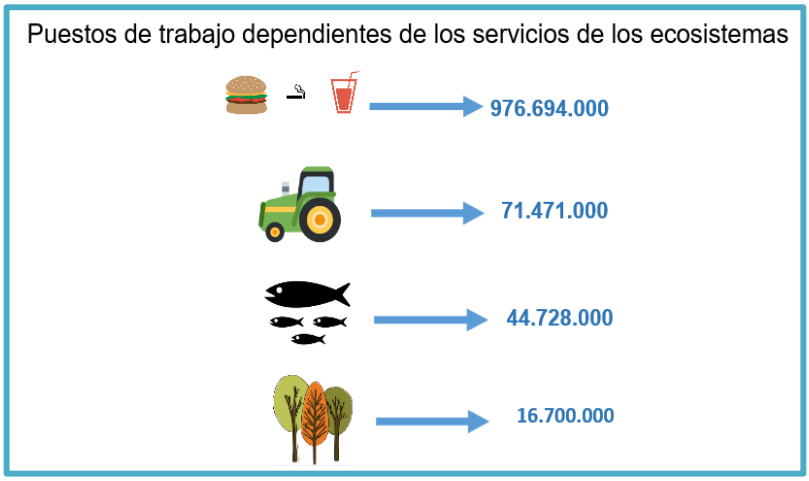
Más de 55% de la superficie mundial correspondiente a los océanos está sometida a actividades pesqueras, siendo China el principal explotador estos recursos[9]. Según el Global Fishing Watch Data, durante 2016, los buques chinos emplearon 17 millones de horas pescando, cantidad muy por encima de los 10 países situados a continuación en la lista, de los cuales Taiwán se sitúa a la cabeza con 2,2 millones de horas[10].



Fuente:http://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/GLOBAL-FISHING/010061031ZS/index.html

En la actualidad, la acuicultura suministra el 58% del mercado mundial de pescado y se espera que en los próximos años este porcentaje aumente por su contribución a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico inclusivo de la parte de la población más pobre del planeta, principalmente de Asia[11].

La pesca es la actividad de mayor uso extractivo de la fauna salvaje y ocupa el tercer puesto en número de puestos de trabajo que dependen de los servicios de ecosistema y de la biodiversidad[12].



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del informe «*Greening with Jobs, World Employment Social Outlook, 2018*»

[9] http://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/GLOBAL-FISHING/010061031ZS/index.html
[10] http://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/GLOBAL-FISHING/010061031ZS/index.html
[11]https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26843/115545.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[12] Greening with Jobs, World Employment Social Outlook, 2018.

Entre el 10% y el 12% de la población mundial depende de la pesca y la acuicultura para obtener sus medios de vida[13]. El consumo mundial de pescado aumentó de 16,1 kg/per cápita a 19,7 kg/per cápita en 2013, casi un 22% más. En este periodo, Asia registró el mayor porcentaje de variación con un 32% de incremento[14].

En 2014, el sector de la pesca produjo, aproximadamente 167 millones de toneladas de pescado y generó 148.000 millones de dólares en exportaciones. El 17% del total del consumo mundial de proteínas proviene del pescado, por lo que constituye una fuente de nutrientes para miles de personas, principalmente de países en desarrollo[15].

Country	Fishery[17]	Aquaculture	Total production	% total
China	17.853	61.536	79.389	38%
Indonesia	6.565	15.649	22.215	11%
India	4.862	5.238	10.100	5%
EU - 28	***5.144***	***1.307***	***6.451***	***3%***
Viet Nam	2.757	3.450	6.208	3%
USA	5.045	426	5.471	3%
Peru	4.839	91	4.930	2%
Japan	3.553	1.103	4.657	2%
Russia	4.464	153	4.617	2%
Philippines	2.155	2.348	4.503	2%
Norway	2.441	1.381	3.822	2%
Bangladesh	1.624	2.060	3.684	2%

Fuente: ://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/oceans

Según la FAO, el 31% de las reservas pesqueras están sobreexplotadas y el 58% están explotadas completamente. El porcentaje de reservas pesqueras explotadas de forma insostenible se ha incrementado desde los años 70.

Alrededor de 45.6 millones de personas dependen directamente de la pesca y de la acuicultura. Si se contabiliza la industria y servicios asociados, la OMT estima que un colapso en la captura de peces, debido por ejemplo a la sobrepesca, podrían destruir 85,7 millones de puestos de trabajo[16].

La pesca y los conflictos

A pesar del importante papel que el sector pesquero desempeña en la seguridad alimentaria y en las economías locales y nacionales de los países en desarrollo, existen

[13]http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/
[14]https://www.eumofa.eu/
[15]http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/oceans
[16] Greening with Jobs, World Employment Social Outlook, 2018.

una serie de factores que contribuyen a provocar escasez de recursos pesqueros[17]. El primero es una gobernanza débil en la pesca está relacionada con la corrupción, la falta de participación de las partes interesadas, escasa capacidad de actuación política, la ausencia de regulación adecuada o falta de información.

El segundo factor importante es el socioeconómico, que incluye la pobreza, la falta de medios de vida, la globalización, el acceso a los mercados, la inseguridad alimentaria, las desigualdades, la ausencia de una sanidad pública, la desigualdad de género. Este factor impide la adecuada gestión de los recursos pesqueros y, por lo tanto, son la causa de alguno de los problemas de sobreexplotación.

Por último, también existen una serie de actividades humanas que afectan a la biodiversidad y productividad de los ecosistemas pesqueros como son la contaminación, la degradación de los hábitats y el cambio climático.

Durante los últimos años se ha incrementado el interés por conocer cómo la escasez y la degradación de los recursos en los ecosistemas marinos pueden afectar a las instituciones políticas y causar conflictos. Los estudios sugieren que cuando existe un alto grado de dependencia local sobre los recursos naturales para satisfacer las necesidades básicas nutricionales y mantener los medios de vida, la disponibilidad de alimentos y agua puede considerarse como una variable independiente relacionada con la aparición de un conflicto civil o la estabilidad política regional[18].

Son varias las formas en las que la explotación de los recursos pesqueros están relacionados con la seguridad y con la aparición de conflictos.

Conflictos directos por la pesca

Estos conflictos se caracterizan porque su origen se fundamenta en el derecho a pescar que no tiene por qué estar relacionado con una disminución de abundancia de especies. Básicamente, existen cuando embarcaciones y pescadores con diferentes intereses se encuentran al mismo tiempo en un mismo sitio.

[17] Pomeroy R. «Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition and conflicto on maritime security». Marine Policy 67 (2016) 94-104.

[18] Pomeroy R. and col. «Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition and conflict on maritime security». Marine Policy 67 (2016) 94-104.

Entre los ejemplos de este tipo de conflictos, se podría citar el conflicto del lago Victoria entre el ejército de Uganda y los pescadores de Kenya en una isla situada en la frontera que comparten ambos países[19].

En las costas de Somalia también se da este tipo de conflictos entre los pescadores extranjeros y los autóctonos lo que ha conducido a un aumento de la piratería y los secuestros.

Este tipo de conflictos tienen un carácter oportunista y raramente conducen a un conflicto armado entre naciones ya que se solucionan marcando la territorialidad y reforzando las fronteras. Sin embargo, si la sobreexplotación de los recursos pesqueros o el deterioro del ecosistema conduce a una disminución de las especies este tipo de conflictos puede llegar hacerse sistémicos y a prolongarse en el tiempo.

El mar del sur de China supone un claro ejemplo de cómo el sector de la pesca está directamente relacionado con la seguridad y la defensa y prueba de ello es la tensión que existe entre China e Indonesia está relacionada con la pesca. Ambos países ocupan, respectivamente el primer y el segundo en capturas del mundo. China considera que tiene derechos históricos sobre las aguas del mar de China, ya sea para pescar como para explotar los recursos energéticos de petróleo y gas aunque este concepto no esté reconocido en la legislación internacional. Por su parte Indonesia argumenta que tiene el derecho a explotación de los recursos pesqueros presentes las aguas correspondientes a las 200 millas náuticas de su zona económica de exclusión conforme a la UNCLOS.

El nuevo servicio de Guarda Costas chino lo compone la extinta Comandancia para la aplicación de la ley de pesca del Ministerio de Agricultura, creada en mayo de 2000 al entrar en vigor la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) y la consiguiente extensión de las aguas jurisdiccionales a la Zona Económica Exclusiva. Esta Comandancia desarrolló dos acciones fundamentales, 2006 y 2010, para mejorar el control de la flota pesquera: la obligación de instalar sistemas de navegación y comunicaciones por satélite en todos los buques; y la obligación de navegar de acuerdo a un sistema de convoyes. Su personal, más de 33.000, son funcionarios civiles uniformados legalmente autorizados a imponer la ley,

[19] https://www.nationalgeographic.com/people-and-culture/food/the-plate/2016/11/what-happens-when-the-world-s-largest-lake-runs-out-of-fish-/

por lo que sus unidades van artillada[20] China está usando su flota pesquera como si fuera una milicia informal, incluso los pescadores reciben entrenamiento militar.

Los pescadores chinos que además de recibir los subsidios del gobierno cuentan con la protección de los guardacostas están incrementando su presencia en aguas indonesias por lo que este país está aumentando la captura de buques que pescan de forma ilegal en sus aguas territoriales, ya sean chinos o no. Los pescadores extranjeros son repatriados mientras que los buques son destruidos para dar a entender que no tolerará ninguna intromisión en sus recursos pesqueros[21]. Además, Indonesia ha comenzado a enviar buques de la Armada para contrarrestar la acción de la Guardia Costera de China de momento, están evitando la entrada de buques pesquero chinos en su zona de exclusión.

Conflictos relacionados con la seguridad alimentaria

Cuando los ecosistemas marinos y las reservas pesqueras están degradados o sobreexplotados, las capacidades del sector pesquero para proporcionar seguridad alimentaria, nutricional y medios de vida se ven reducidas. Si esta reducción de especies se produce de forma impredecible e inmediata, el impacto sobre la seguridad puede ser inmediato. Si por el contrario, esta disminución se produce de forma progresiva, los pescadores necesitarán cada vez más esfuerzo en obtener un menor rendimiento en su actividad. El resultado final será desempleo, inseguridad alimentaria y un grave riesgo de agravar o generar un conflicto en la zona.

La ventaja de esta situación es que es predecible y por lo tanto la disminución de los recursos pesqueros puede mitigarse con medidas dirigidas a una adecuada gestión sostenible y la búsqueda de fuente de ingresos alternativos en épocas de escasez.

Al hablar de la relación entre seguridad alimentaria es necesario resaltar la situación especialmente preocupante del continente africano en donde unos 200 millones de personas comen pescado de forma regular. Este consumo es muy desigual geográficamente lo que puede conducir a una situación de confusión cuando se establece el ratio per cápita ya que de forma general se tiende a pensar que en África se consume menos pescado que América del Norte, Europa o Asia y que por lo tanto no es un alimento esencial en su dieta. Los pescados secos y ahumados como la

[20] García Sánchez. J.I. «Long Wang, el rey dragón: Gobernante divino de los cuatro mares». Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA68-2016_Long_Wang_IJGS.pdf
[21]http://foreignpolicy.com/2016/07/08/can-indonesia-afford-a-fish-war-with-china/

sardina o la caballa han constituido un alimento muy consumido, sobre todo en áreas rurales.

África es la única región del mundo en donde se está produciendo una disminución de consumo de pescado. En particular, en el África subsahariana se estima que el consumo de pescado per cápita se reduzca en un 1% de forma anual en el periodo 2010-2030 para llegar a la cifra de 5,6 kg/per cápita. En 2012 el consumo era aproximadamente de 10 kg por persona al año. Pero desde entonces esta cantidad está disminuyendo, primero por la sobreexplotación de las reservas y el cambio climático y por otro, un cambio en el comercio de pescado ya que parte del pescado que se vencía en los mercados africanos ahora está dirigido a la exportación, principalmente a China. Sin embargo, el rápido crecimiento de la población que se estima en un 2,3% anual durante ese mismo período la demanda del consumo de pescado aumentará un 30%. Teniendo en cuenta estos factores es fácil deducir que será muy difícil en un futuro mantener la media de 10 kg por persona dado el crecimiento demográfico que se está produciendo en el continente africano[22].

Algunos investigadores prevén que en 2025 habrá un déficit de un millón de toneladas de pescado en el continente africano si se pretende mantener el consumo medio por persona del 2012. Esta situación provocará un aumento del precio por lo que las poblaciones más perjudicadas serán las más vulnerables[23].

El sector de la pesca en África puede dividirse de una forma muy simple en dos: el de gran escala y el de pequeña escala, caracterizado por el empleo de métodos tradicionales.

Alrededor de 12 millones de africanos trabajan de forma continua o estacional en el sector de pesca de pequeña escala, por lo que la industria pesquera juega un papel muy importante en la seguridad alimentaria y representa una importante fuente de empleo para los más desfavorecidos. De forma general, los hombres se encargan de la pesca y las mujeres se encargan de la parte posterior de tratamiento del pescado.

Por lo que respecta al sector de gran escala, su actividad está orientada principalmente a la exportación por lo que la mayoría de los buques pertenecen a compañías de la

[22]http://documents.worldbank.org/curated/en/458631468152376668/pdf/831770WP0P11260ES003000Fish0to02030.pdf.

[23] Standing A. «Criminality in Africa´s Fishing Industry: A threat to Human Security». Africa Security Brief, No 33, junio 2017.

Unión Europea, Rusia, Europa del Este y Asia, entre los que cabe destacar China, Corea del Sur y Japón.

La pesca en la prevención de conflictos

La pesca proporciona alimentos y medios de vida a muchas de las poblaciones más pobres del planeta. Además, los ingresos generados por parte de las mujeres en el sector de la pesca se traducen en educación para los niños.

Cuando los hombres y los jóvenes tienen un trabajo que les proporciona unos ingresos es menos probable su radicalización y su reclutamiento por grupos terroristas.

La repercusión de los conflictos en la pesca

Un situación de conflicto puede hacer disminuir hasta un 16% la captura de pesca[24] y ejercer presiones sobre los recursos pesqueros, ya sea por movimientos de la población, o porque el aumento del precio de los alimentos y su escasez obligue a las poblaciones a buscar en la pesca un nuevo medio de subsistencia.

La guerra civil de Sierra Leona motivó que los pescadores de la zona norte se introdujeran en Guinea lo que originó tensiones con los pescadores presentes en aguas guineanas. Por otro lado, la guerra civil de Uganda en el norte produjo un aumento del número de pescadores alrededor del lago Victoria.

Los conflictos también aumentan la probabilidad de la pesca ilegal principalmente de buques extranjeros lo que puede conducir a una rápida disminución de los recursos pesqueros especialmente cuando los países no pueden reforzar sus fronteras marítimas. También los conflictos influyen en la pesca sobre todo cuando se producen cerca de los caladeros.

La pesca ilegal

El sector pesquero se está convirtiendo en un sector muy competitivo, sujeto al aumento de los costes —en particular el combustible— y con una alta variación en el precio del pescado. Además hay que añadir factores externos como el cambio climático que provoca cambios estacionales en la abundancia de pescado. Como consecuencia de todo ello, algunas compañías pesqueras intentan evadir la legislación realizando prácticas ilegales favorecidas por una débil gobernanza de los espacios marítimos o

[24]http://securefisheries.org/blog/fish-wars-how-fishing-can-start-and-stop-conflict

una falta de capacidades para realizarla adecuadamente. Madagascar es un ejemplo de esta situación.

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) sigue siendo una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos como consecuencia de su poderosa capacidad para socavar los esfuerzos nacionales y regionales encaminados a una ordenación sostenible de la pesca, así como las iniciativas destinadas a la conservación de la biodiversidad marina.

La pesca INDNR se aprovecha de la corrupción en las administraciones y explota las deficiencias de los regímenes de ordenación, especialmente de los países en desarrollo que carecen de la capacidad y los recursos necesarios para aplicar iniciativas de seguimiento, control y vigilancia (SCV) eficaces[25].

Se estima que la pesca INDNR causa 23.000 millones de dólares de pérdidas cada año, principalmente en países en desarrollo, como en la región de África occidental en donde la pesca ilegal constituye el 20% de esa cantidad. Además, los buques pesqueros ilegales están relacionados con los crímenes trasnacionales como el tráfico de drogas, el tráfico de personas, el blanqueo de dinero o el contrabando. Estos buques suelen pasar desapercibidos, sus capturas no se denuncian y sus actividades apenas se sancionan debido a la corrupción, la falta de gobernanza o la escasa capacidad de los países en materia de recursos financieros y humanos[26].

Conclusiones

La evidencia científica señala que los ecosistemas marinos, costeros y de agua dulce se han alterado drásticamente durante los últimos cincuenta años, reduciendo su productividad, resiliencia y el potencial para continuar proporcionando beneficios a la sociedad en el futuro.

A medida que la degradación de los océanos se está haciendo más evidente por la contaminación y la explotación de sus recursos energéticos, alimenticios e incluso medicinales, se está tomando conciencia del elevado número de productos y servicios que proporcionan y que son esenciales para la vida en el planeta.

Los ecosistemas proporcionan servicios a las economías, sociedades e individuos mediante procesos naturales. La pesca depende de la biodiversidad de los océanos y

[25] http://www.fao.org/iuu-fishing/es/.
[26] https://www.frontiersin.org/research-topics/6674/illegal-fishing-as-a-trans-national-crime.

de la renovación de los stocks de peces. La práctica insostenible de la pesca produce cambios directos en la estructura y composición de los ecosistemas marinos y acuáticos que los hacen ser menos resilientes y menos capaces de proporcionar alimento a millones de personas.

Existen una serie de factores políticos, sociales y económicos que limitan a los países en desarrollo gobernar sus espacios y recursos marítimos de forma adecuada generando una escasez en los recursos pesqueros y que, a corto-medio plazo, pueden situaciones de conflicto.

En un mundo tecnológico, dominado, de forma progresiva por internet, las redes sociales y la automatización no se puede obviar que las comunidades humanas dependen de un medioambiente físico. La degradación de los servicios que nos proporcionan los ecosistemas como, por ejemplo la disponibilidad y calidad de agua juega un papel muy importante en la aparición o agravamiento de conflictos.

La gestión adecuada de la pesca, la inversión en la acuicultura sostenible y la protección de los hábitats clave pueden restaurar la productividad del océano a la vez que se garantiza el crecimiento futuro, la seguridad alimentaria y el empleo para las comunidades costeras.

Mar Hidalgo García
Analista del IEEE

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

OPINIÓN

índice



Documentos

OPINIÓN

278 El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea. Beatriz Cózar Murillo

293 El Ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil. Rogério Marques Nunes

311 Las menciones a los países occidentales en «Dabiq» y «Rumiyah». Alba Aguilar Franco

333 El Arte Operacional Ruso: de Tukhachevsky a la actual «Doctrina Gerasimov». Miguel Campos Robles

348 La creación de imaginarios. Raquel Arranz Martínez

361 El totalitarismo islámico. La ideología que sustenta el terrorismo. Jordi Torres Roselló

374 La seguridad energética en los mercados de gasolina y diésel en México. Julio García Pérez

397 Responsabilidad empresarial por la situación de violación de derechos humanos en la República Centroafricana. Tania García Sedano

412 ¿Irán, China y Estados Unidos a la guerra? Federico Supervielle Bergés

434 Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas. Milton J. Meza Rivas

452 Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador. Sofía Martínez Fernández

470 Cambio climático y seguridad alimentaria en el norte de África. Adrián Vidales García

482 Innovación. Carlos Calvo González-Regueral

494 Revisión de la postura nuclear norteamericana del 2018: un devenir en la historia del arma nuclear. Marcos Gómez Casal

509 Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo. Alejandro Mackinlay

525 Los Emiratos Árabes Unidos, a la vanguardia de la reconfiguración de Oriente Próximo. Itxaso Domínguez de Olazábal

546 El enfrentamiento Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas. José Luis Pontijas Calderón

562 Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista. José M.ª Santé Abal
579 La cultura de las ideas como herramienta para afrontar el cambio. Luis Alberto Hernández García
594 El origen de la piratería y los tráficos marítimos ilegales: la situación en África Occidental y la presencia del crimen organizado. Paula Iriarte Pestaña
608 Revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. ¿Hacia una nueva carrera armamentística? José Manuel Piñero Álvarez
624 El ciclo electoral 2017-2019 en América Latina. Mayumi Yasunaga Kumano
641 La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea. José Luis Pontijas Calderón
654 Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia. Rafael José de Espona
666 La necesidad de un nuevo sistema de Seguridad Integral 4.0 para instalaciones navales. Jesús Abraham Fernández
678 Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa. Jose Luis Pontijas Calderón
691 Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán? Ana Belén Soage
707 Geopolítica en el Indo-Pacífico: el factor militar en la nueva China. Laura Paíno Peña
721 Geopolítica de la diplomacia: de la clásica a la digital. Pedro Baños Bajo
738 El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas de perfil islamista: evolución y lecciones aprendidas. Carlos Echeverría Jesús
750 Tailandia, una espiral de inestabilidad. Borja Llandres Cuesta
767 Contaminación del aire urbano: riesgos y alternativas. Fernando de Querol Cumbrera
782 Cincuenta años de la Ofensiva del Tet: el punto de inflexión de la guerra del Vietnam. Ignacio M. García Galán
801 La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. Joel Díaz Rodríguez
817 ¿Son obsoletas las armas nucleares? Carlos Javier Frías Sánchez
831 El vehículo submarino autónomo de la Armada española. Augusto Conte de los Ríos
854 Meditando sobre el yihad: una aproximación histórica a una realidad actual. Somalla Iman Bakkali-Tahiri
871 El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional. Paulo Botta
885 «Blockchain»: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa. Ricardo Palomo-Zurdo
905 Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar. Miguel Peco Yeste
916 La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias. Tomás Gutiérrez Roa
930 El futuro de las operaciones en la zona litoral: apuntes para un debate nacional. Samuel Morales Morales
949 Operaciones de influencia e inteligencia artificial: una visión prospectiva. Manuel R. Torres Soriano
966 España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo. Ana Blesa López
982 El Ejército libanés ante el reto de la consolidación. Francisco Salvador Barroso Cortés
1001 La geoingeniería como técnica de lucha contra el cambio climático. Jonathan Gómez Cantero

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

32/2018 23 de marzo 2018

*Beatriz Cózar Murillo**

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea

Resumen

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente se puede considerar como uno de los últimos éxitos de la Unión Europea en el marco de la seguridad y la defensa en uno de los momentos más convulsos de su historia. El presente documento expone los grandes pasos que se han dado a partir del 13 de noviembre de 2017, analizando los principios y la gobernanza de la cooperación estructurada permanente, así como los compromisos asumidos por los Estados miembros participantes. Finalmente, el documento se centra en el papel de España en el marco de este mecanismo de cooperación flexible y vinculante en materia de defensa.

Palabras clave

Cooperación estructurada permanente, PESCO, Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, seguridad y defensa, defensa europea.

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

Beatriz Cózar Murillo

The launching of Permanent Structured Cooperation: a new success in the security and defence of the European Union

Abstract

The launching of permanent structured cooperation is one of the last successes of the European Union in the framework of security and defence in one of the most convulsive moments of its history. This article exposes the great steps that have taken place since November 13, 2017, analysing the principles and governance of permanent structured cooperation, as well as the commitments assumed by participating Member States. Finally, the article focuses on the role of Spain within the framework of this flexible and binding cooperation mechanism in defence.

Keywords

Permanent Structured Cooperation, PESCO, European Union, Common Security and Defence Policy, security and defence, European defence.

Introducción

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés, *Permanent Structured Cooperation*) ya es un hecho. En uno de los momentos más complicados de la Unión Europea a lo largo de su existencia se están poniendo en marcha numerosos proyectos y emprendiendo acciones con las que hacer ver el valor añadido que aún conserva este proyecto. Un momento convulso en el que los líderes europeos han decidido, sobre todo a partir del lanzamiento de la Estrategia Global de 2016, que más esfuerzos deberían realizarse en el ámbito de la seguridad y defensa para que se produzca un verdadero avance en la materia.

En este contexto, la puesta en marcha de la cooperación estructurada como mecanismo de flexibilidad en materia de seguridad y defensa establecido en los artículos 42 y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como el Protocolo número 10, debe considerarse un éxito, tanto por lo que el propio mecanismo implica, como por el momento de su lanzamiento. Este mecanismo tiene como principal objetivo permitir que los Estados miembros cuyas capacidades militares cumplen criterios más elevados y que han hecho compromisos más vinculantes con vistas a las misiones y operaciones más exigentes aumenten su cooperación en materia de defensa. Con su activación se hará frente a la brecha de capacidades existente en la Unión Europea y se generarían nuevos esfuerzos de cooperación y colaboración a través de los proyectos iniciados por los Estados miembros que decidan unirse a PESCO.

Finalmente, los esfuerzos por avanzar en esta materia dieron sus frutos a finales de 2017, después de que en el Consejo Europeo de junio se conviniera «en la necesidad de lanzar una cooperación estructurada permanente inclusiva y ambiciosa». De esta forma se dispuso el plazo de tres meses para que los Estados miembros elaborasen una lista común de compromisos y criterios, así como un calendario preciso y proyectos específicos para que los Estados miembros indicasen su intención de participar.

Así las cosas, a lo largo de las siguientes líneas se pretende exponer los grandes pasos dados en la materia recientemente que han hecho posible que esta previsión del Tratado de Lisboa adquiera sentido tras tantos años de hibernación.

Los grandes pasos

Los hitos principales en el ámbito de la cooperación estructurada permanente tuvieron lugar el 13 de noviembre de 2017 cuando se emitió la notificación sobre la cooperación

estructurada permanente dirigida al Consejo de la Unión Europea y a la alta representante[1] y el 11 de diciembre cuando la Decisión del Consejo sobre el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente y determinando la lista de Estados participantes vio la luz[2].

Junto con estos dos documentos, los Estados miembros que participan en PESCO también adoptaron una declaración que acoge una lista inicial de diecisiete proyectos que se llevarán a cabo en el marco de la cooperación estructurada. El pasado 6 de marzo[3] el Consejo adoptó finalmente la decisión que establece formalmente estos proyectos que cubren áreas tales como la capacitación, desarrollo de capacidades y preparación operacional en el campo de la defensa. De los diecisiete, tres destacan por ser los más multitudinarios: *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations, Military Mobility,* y *European Union Training Mission Competence Centre* (EU TMCC).

Este mismo día, el Consejo adoptó una hoja de ruta para la implementación de PESCO[4] que proporciona orientación estratégica y orientación sobre cómo estructurar el trabajo adicional en los procesos y la gobernanza, incluso para los proyectos y en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos. Además, establece un calendario tanto para el proceso de revisión y evaluación de los planes nacionales de aplicación, como para el acuerdo sobre posibles proyectos futuros. Deberemos esperar, sin embargo, hasta junio de 2018 para contar con los principios clave de un conjunto común de reglas de gobernanza para proyectos.

Centrándonos en los dos primeros documentos, de un lado, la Notificación viene a tratar tres aspectos fundamentales de la cooperación estructurada permanente (CEP): los principios que la inspiran, los compromisos asumidos y su gobernanza; y, de otro, la Decisión 2017/2315, por la que se instaura el mecanismo establece la lista de Estados

[1] Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 13 of November 2017. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf

[2] Decisión (PESC) 2017/2315, del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

[3] Council Decision of 6 of March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu//media/33065/st06393-en18-council-decision-pesco_press.pdf

[4] Council recommendation of 6 March 2018 concerning a roadmap for the implementation of PESCO. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu//media/33064/council-recommendation.pdf

miembros participantes, la lista de compromisos asumidos, la gobernanza de la cooperación estructurada permanente y diversos arreglos administrativos, incluidas las funciones de la Secretaría para la CEP. La decisión viene a ratificar en gran medida el contenido de la notificación conjunta sobre compromisos comunes, gobernanza y disposiciones administrativas, incluida la financiación. Serán todos estos aspectos los que se irán abordando en los siguientes subapartados.

Principios de la cooperación estructurada permanente

Queda bien clara la voluntad ya expresada por los políticos europeos en los últimos Consejos Europeos, de que la CEP debe constituirse como un marco jurídico ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en la seguridad y la defensa para el territorio de la Unión y sus ciudadanos. Asimismo, debe ser modular pero de tal forma que dicha naturaleza inclusiva y modular no conduzcan a una reducción de la cooperación, sino más bien a lo contrario. Todos los participantes en la CEP deberán cumplir con una lista común de objetivos y compromisos. Prueba de su carácter inclusivo es el alto número de Estados miembros participantes que alcanzan un total de veinticinco. En concreto, el artículo 2 de la Decisión 2017/2315, participarán en PESCO: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia[5]. Sin embargo, deberíamos plantearnos si tanta inclusividad podría desvirtuar el mecanismo de tal forma que al final siempre acabasen involucrándose en los distintos proyectos los mismos Estados. Pero, por otra parte, el hecho de que tantos Estados deseen participar pone de manifiesto las intenciones de todos los Estados de que se avance en la defensa europea, lo que no debe pasar inadvertido teniendo en cuenta que muchos de los intentos que se han hecho en este campo a lo largo de las pasadas décadas no han llegado a prosperar. El lanzamiento de la CEP con carácter inclusivo debe ser entendido, por tanto, como un nuevo logro de la Unión Europea pues al final se ha conseguido que despierte la *bella durmiente* de los tratados.

Al mismo tiempo, ofrece una garantía esencial para los Estados miembros: la participación en el mecanismo es voluntaria, deja intacta la soberanía nacional y no

[5] Portugal e Irlanda se incorporaron a la Notificación el día 7 de diciembre de tal forma que únicamente no participan en el mecanismo Dinamarca, Malta y Reino Unido.

afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros[6]. Esta mención expresa a la soberanía nacional resulta de vital relevancia para los Estados miembros, pues es el núcleo duro del Estado, de tal forma que si la soberanía está inalterada este principio se configura más bien como una garantía para todos los Estados participantes, además de como un aliciente para que dicha participación se produzca.

Como se ha venido resaltando por los líderes europeos, la mejora de las capacidades en defensa dentro del marco de la Unión Europea también beneficiará a la OTAN en tanto que el pilar europeo dentro de la Alianza se reforzará y se dará respuesta así a las reiteradas demandas de un mayor reparto transatlántico de la carga. Como señala Laborie Iglesias[7]: «el fortalecimiento de la PCSD redundará en favor de la OTAN, que se beneficiará de un reparto más armónico de las responsabilidades que conlleve la consecución de un auténtico equilibrio político y estratégico entre Europa y EE. UU.».

Por tanto, supone un paso crucial hacia el fortalecimiento de la política de defensa común[8], ya que permite que los Estados miembros mejoren sus respectivos activos militares y capacidades en defensa a través de iniciativas bien coordinadas y proyectos concretos basados en compromisos vinculantes. A largo plazo podría llegar a ser un paquete coherente de fuerzas de espectro completo en complementariedad con la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para sus miembros.

Los Estados miembros expresan que una CEP inclusiva es el instrumento más importante para fomentar la seguridad y la defensa común en un ámbito donde se precisa más coherencia, continuidad, coordinación y colaboración. De la misma forma dispone que los esfuerzos europeos a este fin deben estar unidos, coordinados y ser significativos, y deben basarse en directrices políticas comúnmente acordadas.

Con el objetivo de que las promesas de compromisos vinculantes no caigan en saco roto o pierdan su sentido, la obligatoriedad de tales compromisos se garantizará mediante una evaluación periódica anual. Esta evaluación se realizará por el alto representante y se verá respaldada, como resulta lógico pensar, tanto por la Agencia Europea de Defensa (AED) para los aspectos de desarrollo de la capacidad (sobre todo

[6] Punto 4 Preámbulo Decisión (PESC) 2017/2315, *op. cit.*
[7] LABORIE, Mario, «El momento de la defensa europea», IEEE, Madrid, 2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO92-2017_Defensa_UE_MLI.pdf
[8] Notification, *op. cit.*, Anex 1, p. 1.

artículo 3 protocolo 10) y el SEAE, incluida la EUMS y otras estructuras de la PCSD para los aspectos operativos de PESCO.

Por si no hubiesen quedado claras las ventajas de una cooperación estructurada inclusiva, a estas se le añade que supone una fuerte señal política para los ciudadanos y el mundo exterior, en el sentido de que los gobiernos de los Estados miembros de la Unión se están tomando en serio la seguridad y la defensa europea y la están impulsando. Por otra parte, para los ciudadanos supone más seguridad y la manifestación de la voluntad de todos los Estados miembros de fomentar la seguridad y defensa comunes para alcanzar los objetivos y el nivel de ambición establecidos por la Estrategia Global de la UE[9].

Compromisos conjuntos asumidos

Con el objetivo de que los Estados miembros efectivamente se comprometan en el seno de la CEP, en la Notificación se establece una lista de compromisos vinculantes que deberían ayudar a alcanzar el nivel de ambición establecido por la UE y fortalecer así la autonomía estratégica tanto de los europeos como de la UE. Esta lista de compromisos se adopta para las cinco áreas establecidas por el artículo 2 del protocolo número 10.

Centrándonos en las dos primeras áreas (letras a) y b) del artículo 2) destacan los siguientes compromisos:

- Aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados.
- Aumentar el gasto en capacidades de defensa al 20% del gasto total en defensa.
- Aumentar la proporción del gasto asignado a la investigación y tecnología hasta el 2% del gasto total en defensa.
- A considerar el uso conjunto de las capacidades existentes para optimizar los recursos disponibles y mejorar su eficacia general.
- A garantizar un aumento de los esfuerzos en la cooperación en materia de ciberdefensa.

En relación con la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas (letra c) del artículo 2) se comprometen, entre otras cosas, a

[9] Estrategia Global de la Unión Europea, junio 2016. Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

poner a disposición formaciones estratégicamente desplegables para alcanzar el nivel de ambición de la UE, además de un despliegue potencial de un *battlegroup*. Se hace hincapié en que este compromiso no cubre una fuerza de preparación, una fuerza permanente ni una fuerza de apoyo. Los Estados realizarán una contribución sustancial a tales grupos de combate a través de la confirmación de contribuciones, en principio, con al menos cuatro años de antelación y la obligación de llevar a cabo ejercicios para el paquete de fuerzas de los *battlegroups* de la UE —nación marco— y/o participar en estos ejercicios.

Interesante resulta el compromiso consistente en desarrollar un instrumento sólido como, por ejemplo, una base de datos al que solo puedan acceder los Estados miembros participantes y los países contribuyentes para registrar las capacidades disponibles y de despliegue rápido a fin de facilitar y acelerar el proceso de generación de la fuerza.

Con respecto a la interoperabilidad de las fuerzas los Estados miembros participantes se comprometen a optimizar las estructuras multinacionales de tal forma que los Estados miembros participantes podrán comprometerse a unirse y desempeñar un papel activo en las principales estructuras existentes y futuras que participan en la acción exterior europea en el ámbito militar. Ejemplo de ello sería EUROCORPS o EUROMARFOR.

El último de los compromisos asumidos en relación con esta letra c) no debe pasar inadvertido pues establece que los Estados miembros participantes procurarán un enfoque ambicioso para la financiación común de las operaciones y misiones de la PCSD más allá de lo que se definirá como costes comunes según la decisión del Consejo en relación con el mecanismo Athena. Esto resulta de verdadera importancia pues esta vía de financiación ha venido abarcando un bajo porcentaje del coste total de las operaciones y misiones.

El artículo 8 de la Decisión 2017/2315, se dedica exclusivamente a la cuestión de la financiación y se dispone en sintonía con el artículo 41, apartado 1, del TUE que los gastos administrativos de las instituciones de la Unión y el SEAE derivados de la aplicación de dicha Decisión se imputarán al presupuesto de la Unión, mientras que los gastos administrativos de la AED estarán sujetos a sus normas de financiación de conformidad con la Decisión del Consejo (PESC) 2015/18351. Por su parte, los gastos de funcionamiento derivados de los proyectos emprendidos en el marco de la

cooperación estructurada serán apoyados principalmente por los Estados miembros participantes en un proyecto individual.

En la siguiente área (letra d) artículo 2) destaca esencialmente el compromiso de considerar como prioridad un enfoque de colaboración europea para cubrir las deficiencias de capacidad identificadas a nivel nacional y superar las deficiencias de capacidad identificadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades y en la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD). De esta forma, los proyectos de capacidades aumentarán la autonomía estratégica de Europa y fortalecerán la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB).

Por último, en relación con la letra e) del citado artículo destaca el compromiso relativo a asegurarse de que todos los proyectos relacionados con las capacidades liderados por los Estados miembros participantes hagan que la industria de defensa sea más competitiva a través de una política industrial apropiada que evite una superposición innecesaria.

Gobernanza

El tercer anexo no debe pasar inadvertido pues será la propia gobernanza del mecanismo, junto con la propia voluntad y compromiso que muestren los Estados miembros, lo que marcará en cierta medida que la cooperación estructurada acabe siendo un éxito o un intento en vano por fortalecer y avanzar en la defensa europea.

Los Estados miembros participantes siguen siendo el centro del proceso de toma de decisiones en coordinación con el alto representante y que la gobernanza se compone de dos niveles. Un primer nivel general a cargo de mantener la coherencia y la ambición de PESCO y un segundo nivel dedicado a los procedimientos de gobernanza específicos para los proyectos de PESCO. Esto se corresponde con lo establecido en el artículo 4 de la decisión, que dispone que la gobernanza de la CEP se organiza a nivel del Consejo y en el marco de proyectos ejecutados por los grupos de Estados miembros participantes que se han puesto de acuerdo para emprender tales proyectos.

El nivel general se basará en las estructuras existentes y en el seno de esta podrían tratarse los asuntos de la CEP. Hay que tener en cuenta que cuando el Consejo se reúna para tratar las cuestiones PESCO los derechos de voto estarán reservados a los representantes de los Estados miembros participantes. En ese momento, los Estados miembros participantes podrían adoptar nuevos proyectos por unanimidad en virtud del

artículo 46.6 del TUE, recibir evaluaciones de los esfuerzos de los Estados miembros participantes y podrían confirmar la participación de otro Estado miembro por mayoría cualificada previa consulta al alto representante de acuerdo con el artículo 46, apartado 3, del TUE. No debe olvidarse la posibilidad establecida en el artículo 46 de que el Consejo suspenda la participación de un Estado miembro bien porque ya no cumpla los criterios o bien porque no puede o no desea cumplir los compromisos y obligaciones de la CEP.

Algo muy importante desde nuestro punto de vista es la opción de que participen terceros Estados en el mecanismo. Para ello, y de forma excepcional, podrán ser invitados por los participantes en el proyecto. En ese caso, y de forma coherente con los principios y compromisos asumidos por los Estados participantes, los Estados invitados tendrían que proporcionar un valor sustancial agregado al proyecto, contribuir al fortalecimiento de PESCO y de la PCSD y cumplir con los compromisos más exigentes. Sin embargo, debe resaltarse que el hecho de que participen en un proyecto no les otorga poderes de decisión a estos Estados en lo que a la gobernanza del mecanismo se refiere. Además, será el Consejo en formato PESCO el que decidirá si las condiciones establecidas en los acuerdos generales se cumplen por cada tercer Estado invitado a participar. Estas condiciones generales serán adoptadas por el Consejo antes de finales de 2018.

De esta forma, la gobernanza del proyecto recae primero en los Estados miembros participantes de tal forma que los Estados participantes asociados a un proyecto acordarán por unanimidad las modalidades y alcance de su cooperación, incluida la contribución necesaria para unirse al proyecto. Pero no solo eso, establecerán asimismo las reglas de gobernanza del proyecto y decidirán sobre la admisión de otros Estados miembros participantes durante el transcurso del proyecto, ya sea con la condición de participantes u observadores.

Hay que resaltar, como bien señala este anexo, que se debe desarrollar un conjunto común de reglas de gobernanza que se pueda adaptar dentro de los proyectos individuales de tal forma que garantizaría una forma de estandarización en la gobernanza de todos los proyectos y facilitaría su iniciación. Como se señala en la hoja de ruta de 6 de marzo, este conjunto de normas debe proporcionar un marco que garantice una aplicación coherente y consistente de los proyectos PESCO e incluir modalidades para informar periódicamente al Consejo sobre el desarrollo de los

proyectos individuales en armonía con lo establecido en el artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2017/2315. Como ya hemos apuntado, habrá que esperar hasta junio de 2018 para que el Consejo las emita.

Asimismo, es clave la adopción de un enfoque gradual con objetivos realistas y vinculantes para cada fase, para preservar la participación de los Estados miembros y, por lo tanto, los principios de ambición e inclusión. Este enfoque por fases o etapas tiene sentido ya que algunos compromisos pueden cumplirse antes que otros.

Estas fases deberán tener en cuenta otros elementos del calendario de la Unión como, por ejemplo, el próximo Marco Financiero Plurianual en 2021 de tal forma que nos encontramos ante dos fases: 2018-2021 y 2021-2025. Como bien dice el documento, será después de 2025 cuando se lleve a cabo un proceso de revisión en el que los Estados miembros participantes evaluarán el cumplimiento de todos los compromisos de PESCO y decidirán sobre nuevos compromisos con vistas a emprender una nueva etapa hacia la integración de la seguridad y defensa en Europa.

Quizás el último punto dedicado a la gobernanza sea uno de los más importantes al establecer que la naturaleza vinculante y la credibilidad de los compromisos acordados se garantizarán mediante un mecanismo de evaluación de dos niveles. Por un lado, a través del Plan Nacional de Aplicación y, por otro, mediante una revisión anual y estratégica al final de cada fase.

Los Estados miembros participantes para demostrar la capacidad y voluntad de cumplir los compromisos acordados se comprometieron a presentar antes de la decisión del Consejo dicho Plan que describe su capacidad para cumplir los compromisos vinculantes. Se pretende dotar al sistema de transparencia y para ello, además de otras previsiones, se establece que todos los Estados miembros participantes podrán acceder a los planes de los demás. Estos planes se irán actualizando de acuerdo con el requisito del enfoque por etapas y al inicio de cada fase los compromisos se detallarán mediante el establecimiento de objetivos más precisos establecidos entre los Estados miembros participantes con el propósito de facilitar el proceso de evaluación.

En la recomendación del Consejo[10] de 6 de marzo se dispone que los Estados miembros participantes deberían revisar y actualizar sus planes nacionales de

[10] Council recommendation of 6 March 2018, *op. cit.*

aplicación y comunicarlos a la Secretaría de PESCO antes del 10 de enero de 2019 en sintonía con lo establecido en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2017/2315.

En relación con el segundo nivel debe decirse que al menos una vez al año se elaborará un informe por el alto representante, basado en las contribuciones de la AED y el SEAE —incluido el Estado mayor de la UE— en el que se detalle el estado de implementación de PESCO, abarcando el respeto que ha ejercido cada Estado miembro participante respecto de los compromisos asumidos en sintonía con su Plan Nacional de Aplicación. El primer informe anual del alto representante se espera para abril de 2019 o al menos antes del Consejo de Asuntos Exteriores pertinente en el primer semestre del año con el objetivo de tener en cuenta los planes nacionales de aplicación actualizados y presentados por los Estados miembros participantes antes del 10 de enero de cada año. Al final de cada fase —las más cercanas, 2021 y 2025— se realizará una evaluación estratégica de los compromisos previstos durante esa fase, para decidir el inicio de la siguiente y actualizar, si fuera necesario, dichos compromisos.

Papel de España en la CEP

«España ha sido uno de los principales impulsores de la Política Común de Seguridad y Defensa desde sus inicios y ha mantenido un compromiso constante con las operaciones y misiones militares lanzadas por la Unión Europea, así como con el desarrollo institucional de la defensa europea»[11].

Fruto de este apoyo continuo a la seguridad y defensa europeas, España es uno de los Estados que más ha promovido la adopción de la cooperación estructurada permanente junto con Francia, Italia y Alemania. «España, desde el convencimiento de que la cooperación con nuestros aliados es la clave para la seguridad del presente y del futuro, apuesta de manera decidida por este mecanismo, que servirá para estrechar, aún más, los lazos con nuestros socios europeos»[12]. Este apoyo ya se mostró por la Presidencia española del Consejo en el año 2010 cuando la puesta en práctica de la CEP aparecía incluida en el programa del Ministerio de Defensa. Sin embargo, en aquel momento no prosperó.

[11] http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx

[12] «La Europa que protege», Revista Española de Defensa, p. 11, 2017, disponible en: http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2017/red-341-defensa-europea.pdf página 11.

El día 10 de noviembre el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo por el que se autorizaba la participación de España en el lanzamiento de la cooperación estructurada permanente. La ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, explicó por su parte que el lanzamiento de este mecanismo es un auténtico hito en la Unión Europea y afirma que «se trata de un mecanismo de tal calado que bien podríamos calificarlo como el euro de la seguridad en materia de Unión Europea»[13]. No pasa por alto la relación que los Veintisiete mantienen con la OTAN de forma que señala que «una Europa más segura contribuye a una Alianza Atlántica más segura»[14].

España asume una serie de compromisos muy concisos al incorporase a la PESCO[15], siendo dos de ellos objetivos de referencia colectivos. En concreto, consisten en realizar un aumento sucesivo a medio plazo del gasto de inversión en defensa hasta el 20% de su gasto total en defensa y aumentar la proporción de los gastos dedicados a la investigación y la tecnología en materia de defensa para aproximarlos al 2% del gasto total en defensa. A estos compromisos se suman: aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados, incrementar los proyectos de capacidades estratégicas de defensa conjuntos y «colaborativos», y el establecimiento de una revisión periódica de estos compromisos y desempeñar un papel sustancial en el desarrollo de capacidades dentro de la Unión Europea, incluso en el marco de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), con el fin de garantizar las capacidades necesarias para alcanzar el nivel de ambición europeo. Debe destacarse igualmente que España participa en doce de los diecisiete proyectos PESCO aprobados por el Consejo, lo que denota un gran interés en que este mecanismo prospere.

Debido precisamente al papel impulsor de nuestro país y a la asunción de unos compromisos tan concretos, podría esperarse que España fuese precisamente uno de los Estados más implicados en la propia efectividad del mecanismo y en que se produzca un verdadero avance en la seguridad y defensa europeas. Sin embargo, no podemos esperar que todos estos compromisos se cumplan a corto plazo, ya que algunos requerirán un esfuerzo mayor prolongado en el tiempo.

---

[13] http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2017/101117consejominis tros.aspx

[14] Íbid.

[15] http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx

Conclusiones

A modo de cierre debe decirse que no cabe duda de que el lanzamiento de PESCO supone en sí mismo un éxito de la Unión Europea, pues muestra la firme voluntad de los Estados miembros de comprometerse en uno de los ámbitos en los que más difícil resulta alcanzar el consenso, la defensa. Esta voluntad y predisposición quedan reflejadas en la larga lista de compromisos asumidos de carácter vinculante por los veinticinco Estados participantes. Es precisamente este elevado número de participantes lo que justifica la inclusividad del mecanismo perseguida desde un primer momento por los Estados miembros.

De esta lista de compromisos se desprende igualmente el carácter ambicioso del mecanismo, ya que los Estados no se centran únicamente en aumentar el gasto de defensa en sí o el gasto total destinado a la inversión en materia de defensa, sino que dirigen sus esfuerzos también, entre otros, a mejorar la capacidad del despliegue de fuerzas y la interoperabilidad de las mismas, y hacia la consecución de una industria potente de defensa.

Sin embargo, no basta solo con los documentos analizados en este artículo sino que más acciones han de ser emprendidas por el Consejo. En este sentido podemos adelantar que los próximos pasos serán: el establecimiento de un conjunto común de reglas de gobernanza para proyectos, que podrían adoptarse para casos individuales, y las condiciones generales bajo las cuales los terceros Estados podrían ser invitados a participar en proyectos individuales.

Resta por tanto ver cómo se suceden los acontecimientos y cómo los Estados miembros participantes hacen frente al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los proyectos en los que han decidido involucrarse. En el próximo Consejo Europeo volverá a analizarse el estado de PESCO, pero habrá que esperar hasta que transcurra un año para que se elabore el primer informe sobre su funcionamiento y desarrollo. Cuestión clave será la efectiva implementación de los Planes de Aplicación Nacionales y el grado de compromiso que cada Estado dentro del marco de los compromisos establecidos quiera asumir. Si algo está claro es que no todos los veinticinco se comprometen de igual modo en el ámbito de la defensa y, por lo tanto, cabe esperar lo mismo de su unión a este mecanismo. Puede esperarse que España, como gran impulsor de PESCO, sea uno de los Estados más comprometidos e

involucrados y que persiga con mayor ímpetu la consecución tanto de los objetivos de referencia colectivos como los que se ha impuesto de forma individual.

En definitiva, el lanzamiento de este mecanismo simboliza el deseo de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea de avanzar en la seguridad y defensa que tan sumamente importante es hoy en día a la luz del contexto europeo e internacional en el que nos encontramos. Una vez más, la Unión Europea ha sabido sacar partido a un momento de debilidad y dejar precisamente que la unión haga la fuerza, al menos, en esta materia. Simplemente su propio lanzamiento ya constituye un éxito, pero la Unión y los Estados miembros no deberían quedarse ahí estancados sino que efectivamente deberán perseguir activamente la consecución de todos los compromisos asumidos para que este mecanismo se configure como un hito y no como un mero intento por reforzar y avanzar en la seguridad y defensa europeas.

*Beatriz Cózar Murillo**
Analista, especialista en Unión Europea

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

33/2018 26 de marzo 2018

*Rogério Marques Nunes**

El Ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil

El Ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil

Resumen

La franja de frontera brasileña ocupa un lugar destacado en la Constitución Federal de 1988. Está definida como una franja de ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de la frontera terrestre, siendo considerada fundamental para la defensa del territorio nacional. De manera consistente con la configuración geográfica brasileña y con los acontecimientos históricos, en la actualidad, el Ejército brasileño es una institución que actúa en esa porción del territorio nacional, colaborando con otras instituciones gubernamentales de diversas áreas y responsabilidades. Este artículo pretende estudiar el espacio fronterizo brasileño y las posibilidades de cooperación con sus vecinos, especialmente en el campo militar. Además, pretende evaluar el incremento de la actividad cooperativa entre el Ejército brasileño y sus vecinos sudamericanos, destacando las actividades que ya están en marcha.

Palabras clave

Cooperación militar, Ejército brasileño, frontera terrestre.

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

The Brazilian Army and its activity in the land border of Brazil

Abstract

The Brazilian Border Strip occupies a prominent place in the Federal Constitution of 1988. It is defined as the one hundred and fifty kilometers wide strip along the land border, being considered fundamental for the defense of the national territory. Consistent with the Brazilian geographical configuration and historical events to date, the Brazilian Army is an active institution in this part of the national territory, collaborating with other governmental institutions of different areas and responsibilities. Thus, the article intends to characterize the Brazilian frontier space and present the possibilities of cooperation with its neighbors, especially in the military field. In addition, it intends to pave the way for an increase in the cooperative activity between the Brazilian Army and its corresponding South American neighbors, highlighting the activities that are already under way.

Keywords

Military cooperation, Brazilian Army, Land border.

Introducción

En un mundo cada vez más globalizado, es fundamental identificar actividades transfronterizas que mejoren el desarrollo de países vecinos, conectándolos entre sí, para encontrar soluciones a problemas comunes. La frontera puede facilitar la integración entre países y permitir el progreso y desarrollo de los pueblos, pero también puede suponer un reto, como sinónimo de tráficos ilícitos a través de tierra de nadie, en la medida que no sea vigilada por las autoridades gubernamentales.

Los 16.886 kilómetros de frontera terrestre de Brasil, proporciona oportunidades que pueden ser aprovechadas con más eficiencia. Su capilaridad y de la presencia constante de las Fuerzas Armadas —en especial del Ejército brasileño— en la región de fronteriza terrestre, permite que el Estado llegue a los puntos más lejanos del territorio nacional.

Uno de los principales arquitectos de la demarcación y delimitación de la frontera brasileña fue José María da Silva Paranhos, el barón de Río Branco. Su actuación diplomática es destacada por Goes Filho[1]: «Aunque Río Branco ha sido un historiador fiel a los hechos, era él quien los elegía y nunca se ha olvidado, tras interprétalos, de los intereses de su país. Siempre ha sido, además, un ponente experto y negociador respetable. Todo esto es verdad. *Pero lo que queremos resaltar aquí es que él consideraba las buenas relaciones continentales una prioridad de nuestra política exterior, sinceramente deseaba el progreso de las Naciones de Sudamérica y nunca admitiría que Brasil expoliase un país vecino».* (Destacado del autor).

El objetivo de este documento es estudiar la presencia militar brasileña en la frontera desde el punto de vista de la cooperación internacional, y describir la contribución del Ejército brasileño a esa región.

En el libro *Navegantes, bandeirantes y diplomáticos*, el embajador Synesio Sampaio Goes Filho[2] retrata los hechos ocurridos durante la delimitación fronteriza brasileña. En él se muestran los vínculos existentes entre Brasil con el pasado de Portugal y España y posteriormente con la casi totalidad de los países suramericanos vecinos. Otras muchas tratan de la formación de la frontera terrestre brasileña, así como diferentes ensayos, pero su mayoría lo hacen desde un enfoque histórico. Se pretende actualizar

[1] *GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil.* Brasília: FUNAG, 2015, p. 348.
[2] Ibídem, pp. 17-21.

estas contribuciones e identificar las oportunidades que se abren para mejorar la integración regional en América del Sur, y contribuir a la comprensión de la región conocida en Brasil como «Franja de Frontera».

Este documento tiene la intención de presentar la frontera brasileña como un importante espacio de cooperación e integración regional en el cual, el Ejército brasileño (EB) tiene un papel histórico, como contribuyente para el desarrollo nacional. También tiene la intención de verificar las oportunidades que podrán proporcionar una mayor integración entre el Ejército brasileño y sus correspondientes vecinos sudamericanos. Se abordarán y expondrán los siguientes aspectos: los antecedentes y conceptos relacionados com el tema, a título de breve ambientación; y la actuación del EB en la frontera con sus desdoblamientos.

Antecedentes

El papel del Estado es central en cualquier análisis político y jurídico, pues su aparición marca una transición clave en la historia de la humanidad. Esto se debe en cierta medida a la centralización del poder político, pues la formación de un Estado implica nuevas dinámicas en los procesos de una sociedad. El Estado fue el actor único hasta el siglo XIX. Actualmente, aunque el Estado sigue siendo el actor principal de las relaciones internacionales, ocupando un lugar determinante, sufre la competencia creciente de otros actores emergentes. También en el plano jurídico el Estado es figura central, donde es reconocido como un fenómeno histórico, sociológico y político sobre el que el derecho se limita a definir los criterios de creación, transformación y desaparición. La creación de los Estados se deriva de la reunión de sus elementos constitutivos: pueblo, territorio y poder político soberano[3].

El concepto de frontera está vinculado directamente al de Estado. En este sentido, Sousa la define como la «línea imaginaria, expresada cartográficamente, que marca los límites del territorio de un Estado, resultante de negociación, tratados, exploraciones o conquistas. Su primera función es, pues, la de delimitar el territorio en el que se ejerce la soberanía del Estado»[4].

[3] *SOUSA, Fernando de. Dicionário de Relações Internacionais. Porto: Edições Afrontamento. 2005.* Recuperado el 20 octubre 2016, de: https://politica210.files.wordpress.com/2015/05/dicionario-das-relac3a7oes-internacionais.pdf. P. 77.

[4] Ibídem, p. 86.

En el mundo hay un total de 251.060 kilómetros de fronteras terrestres. Los dos países con mayor número de países limítrofes son China y Rusia, ambos poseen fronteras terrestres con 14 países. Brasil figura a continuación, poseyendo fronteras con 10 países, todos los países de América del Sur, excepto Chile y Ecuador[5].

Desde el punto de vista jurídico, la República Federativa de Brasil es un Estado Democrático de Derecho que tiene como Carta Magna la Constitución Federal de 1988. Este documento jurídico basa las relaciones internacionales en los principios de igualdad entre los Estados, y la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, entre otros (artículo 4.º). También incluye otros conceptos importantes, como el de frontera (artículo 20), inciso II, donde se califica como bienes de la Unión «las tierras desocupadas indispensables a la defensa de las fronteras, de las fortificaciones y construcciones militares, de las vías federales de comunicación y a la preservación ambiental, definidas en la ley». En este sentido, destaca que «la franja de hasta ciento y cincuenta quilómetros de anchura, a lo largo de las fronteras terrestres, señalada como la franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional, y su ocupación y e utilización serán reguladas por ley»[6].

En ese sentido, el Ministerio de Integración Regional constata que el desarrollo de la franja de frontera en Brasil se configura en una importante directriz de la política nacional e internacional. Se observa que, aunque estratégica para la integración sudamericana, la región se presenta poco desarrollada económicamente, marcada por la dificultad de acceso a los bienes y a los servicios públicos, históricamente abandonada por el Estado y por la falta de cohesión social, por problemas de seguridad pública y por las precarias condiciones de ciudadanía[7].

La región de la Franja de Frontera incluye 588 municipios pertenecientes a 11 Unidades de la Federación: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima y Santa Catarina. La citada región representa un 27% del territorio brasileño y reúne a una población estimada en diez millones de habitantes. Brasil busca la ocupación y la utilización de la franja de

[5] CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais.* Brasília: FUNAG, 2012, p. 529.

[6] *BRASIL. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil.* Recuperado el 1 marzo 17, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

[7] *BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009*. P. 11.

frontera de forma compatible con su importancia estratégica[8]. Siendo así, el espacio fronterizo conforma un área en la que la Unión tiene una responsabilidad que puede ser muy bien aprovechada, tanto para el pleno desarrollo, incluyendo la seguridad y defensa, como para la integración con los demás vecinos del continente.

La publicación del Decreto n.º 8903, de 16 de noviembre de 2016, que instaura el Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF) y define su ejecución por las unidades de la Administración Pública federal para contribuir al objetivo político de fortalecimiento de la prevención, del control, de la fiscalización y de la represión de los delitos transfronterizos. En el documento jurídico define con claridad sus directrices, sus objetivos y las medidas que se tomarán para alcanzar el objetivo que se propone.

El PPIF tiene entre sus directrices la de una acción integrada y coordinada entre los diversos órganos e instituciones federales, y facilitar la cooperación e integración con los países vecinos. Además, entre sus objetivos, está el de integrar y articular las acciones de la seguridad pública de la Unión, de inteligencia, de control aduanero y de las Fuerzas Armadas con las acciones de los Estados y municipios situados en la franja de frontera, facilitando la integración y la articulación con los países vecinos. Para ello, entre las medidas el PPIF promoverá las acciones de cooperación internacional con países vecinos.

El plan es bastante amplio e implicará acciones derivadas de las ya previstas en su contenido, en especial, en el área internacional. Así, la primera es el establecimiento y mantenimiento de un enlace continuo y permanente con los países vecinos, el cual puede ser muy facilitado por la presencia de Unidades Militares en la franja de frontera, donde el Ejército Brasileño puede aportar mucho.

Lo previsto en el PPIF, se confirma con las palabras del ministro de Defensa, Raul Jungmann, quien defiende que los países latinoamericanos deban «incrementar la cooperación regional» en las fronteras como forma preventiva para combatir crímenes transnacionales. El ministro ha estado presente en la apertura de la XII Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), celebrada en Puerto España, capital de Trinidad y Tobago, en octubre del año 2016, donde defendió que la cooperación regional debe abarcar temas como la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos,

[8] Ibidem. Pág. 11.

materiales nucleares, biológicos, químicos y radiológicos, seguridad cibernética, entre otros[9].

Actuación del Ejército brasileño en la frontera

En general, las iniciativas y el trabajo realizado por los militares en el área de frontera se confunden con los orígenes de la formación territorial de Brasil. Las primeras expediciones que exploraron y penetraron en el territorio que hoy es Brasil se nutrieron de luso-brasileños y fueron en su mayoría empresas militares[10]. El encuentro con la población silvícola de la región sudamericana que ha ocupado el territorio fue siempre una tarea que se disponía sólo de aventureros, navegadores y misioneros[11]. Así, lo fue en la ocupación de la frontera sur y oeste de Brasil, y continúa siendo en el norte, en especial en la Amazonia, donde actualmente en muchas regiones los Pelotones Especiales de Frontera son la única presencia del Estado brasileño.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN), señala que la integración sudamericana permanece como un objetivo estratégico de la política exterior de Brasil. Brasil reconoce que el conjunto de las relaciones políticas, sociales y económicas entre los países sudamericanos constituye un elemento fundamental para el desarrollo socioeconómico y para la preservación de la paz en la región. En este documento de defensa, se defiende también que la consolidación de un mercado sudamericano y el fortalecimiento de la capacidad de actuación y negociación de los gobiernos en los foros internacionales dependen de la continuidad y la intensidad de las relaciones amistosas entre los países de la región[12].

Otra importante constatación es que la región sudamericana es la que ha presentado una incidencia menor de conflictos entre Estados. Brasil convive en paz con sus vecinos desde hace casi un siglo y medio (140 años), adoptando una postura conciliatoria que beneficiosa para la estabilidad de la región. Por tanto hay que saber entender, reconocer y resguardar esa herencia recibida de los antepasados. Así los

---

[9] *BRASIL. Ministério da Defesa. XII CMDA: Ministro Jugmann defende cooperação regional nas fronteiras. Assessoria de Comunicação Social (Ascom), Brasília, 11 Out 16*. Recuperado el 25 marzo 17, de: http://www.defesa.gov.br/noticias/25195-xii-cmda-ministro-jugmann-defende-cooperacao-regional-nas-fronteiras.

[10] GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015. P. 115.

[11] CUNHA, James Bolfoni da. *Jaguarão e os Militares – Dois Séculos na Fronteira*. Porto Alegre: Evangraf, 2012. P. 22.

[12] *BRASIL*. Libro Blanco de Defensa Nacional. 2012. P. 37.

efectos positivos de la estabilidad y la prosperidad del entorno brasileño reforzarán la seguridad del país y reflejarán sobre el resto de los países de Suramérica.

El Libro Blanco prosigue afirmando que el grado de inestabilidad de la región, afecta a la seguridad de un país. Por lo que la estabilidad regional es un objetivo nacional. Así es que Brasil considera deseable que prevalezcan el consenso, la armonía política y la convergencia de acciones entre los países sudamericanos. De esa manera, la región estará más unida y fuerte. Todo ese conjunto de factores estimula al país a estrechar la cooperación con los Estados vecinos también en el área militar[13].

El tema de cooperación fronteriza está imbricado en el área de defensa y que por su parte involucra al Ejército. Existe una orientación específica del comandante del Ejército sobre la Diplomacia Militar que se plasma en la Directriz para las Actividades del Ejército brasileño en el área Internacional (DAEBAI)[14]. Esta directiva presenta como sus principales objetivos los siguientes:

- Contribuir a mantener el orden global estable, mediante la participación en ayuda humanitaria y operaciones de paz bajo la égida de los organismos internacionales y regionales.
- Apoyar y contribuir con los esfuerzos de los ejércitos de los países amigos para consolidar sus estructuras.
- Facilitar la consecución de un marco jurídico que regule el desarrollo, en el ámbito de la defensa, de las relaciones bilaterales y multilaterales.
- Ampliar las oportunidades de fortalecimiento de la industria nacional de productos de defensa, para reducir la dependencia tecnológica y superar las restricciones unilaterales de acceso a tecnologías sensibles.
- Contribuir a la capacitación profesional de los integrantes de la fuerza terrestre.

A continuación, se desarrollan las principales contribuciones del EB relacionadas con su presencia efectiva en la frontera, que podrán ser integradas con otras acciones cooperativas con los países fronterizos de América del Sur.

[13] Ibídem. P. 37.
[14] *BRASIL. Boletim do Exército n.º 9/2016, de 4 de março de 2016*. Recuperado el 3 abril 17, de: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php. Pp. 11-23.

Unidades del Ejército Brasileño en la frontera

La Estratégia Nacional de Defensa prevé en sus directivas que las Fuerzas Armadas se organizarán bajo el trinomio monitorización-control, movilidad y presencia. Conforme esa directriz, el Ejército brasileño posee Unidades a lo largo de todo el territorio, que contribuye a la monitorización de la franja de frontera terrestre.

Las unidades militares presentes en la frontera terrestre se constituyen en las fuerzas de vigilancia y disuasión del Ejército brasileño para el cumplimiento de su misión constitucional. La acción integrada entre el Ejército brasileño y los demás órganos del gobierno federal permite que exista efectividad en la monitorización y en la protección de la frontera, así como la debida integración para la cooperación internacional entre los países linderos. De este modo, la estructura militar terrestre funciona como soporte, pues posee la característica de la capilaridad y de la permanencia, lo que es fundamental para el éxito en ese tipo de tarea.

El Ejército brasileño es la única institución presente en muchos rincones lejanos junto a las comunidades locales de la franja de frontera, sean nacionales o extranjeras. Dada esta importante presencia, desde el año 1982[15], la legislación brasileña atribuye competencia a los comandantes de Guarniciones de Fronteras para invitar a militares u organizaciones militares extranjeras a visitar Brasil, así como autoriza las visitas de militares o de organizaciones militares brasileñas al exterior, con carácter oficial. Es evidente que la existencia de ese documento legal promueve una sana convivencia entre las autoridades militares trasfronterizas y el mutuo intercambio de información y actualización de los conocimientos necesarios para la actividad de Defensa.

Además, el intercambio va más allá, permitiendo que las Unidades militares ubicadas en la frontera desarrollen actividades de rutina, sean conmemorativas o incluso operacionales. Esto estimula la confianza y la profundización de los vínculos de cooperación entre los que se conocen y conviven en la misma región fronteriza.

La normativa jurídica deja claro que se trata de visitas de corta duración, y que apunta a mejor confraternización entre los militares de las guarniciones fronterizas. Es importante resaltar que esta norma aún siendo antigua, mantiene su validez actual hasta el día de hoy en las Guarniciones de Frontera. Siendo así, las Unidades de

[15] *BRASIL. Decreto n.º 87215, de 24 de maio de 1982*. Recuperado el 7 marzo 17, de: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=87215&tipo_norma=DEC&data=19820524&link=s.

Frontera son el primer contacto diplomático-militar y el embrión de futuras posibilidades de cooperación que se abren entre Brasil y sus vecinos de frontera.

El Programa Calha Norte y los Pelotones Especiales de Frontera

El *Programa Calha Norte* (PCN) fue creado en 1985 por el Gobierno Federal, con el objetivo de promover la ocupación y el desarrollo ordenado de la Amazonía septentrional, respetando las particularidades regionales, las diferencias culturales y el medio ambiente, en armonía con los intereses nacionales. A lo largo de más de 30 años de realizaciones, el Programa abarca un área que corresponde a un 30% del territorio nacional, donde habitan cerca de 8 millones de personas, incluyendo el 46% de la población indígena de Brasil[16].

El PCN se aplica en 379 municipios, 165 de los cuales a lo largo de más de 14 mil kilómetros de la franja de frontera, beneficiando a 8 Estados de la Federación (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia y Roraima)[17]. Paralelo a eso, el PCN puede contabilizar considerables realizaciones desde su aplicación, a pesar de muchas restricciones presupuestarias que ha sufrido. Para el Ejército brasileño, se destacan las siguientes acciones:

- Implantación de infraestructura básica en los municipios de la región.
- Implantación de unidades militares.
- Conservación de carreteras.
- Mantenimiento de pequeñas centrales eléctricas.
- Mantenimiento de la infraestructura instalada en los Pelotones Especiales de Frontera.

El PCN excede su función de vigilancia de aquella región de relevante interés político-estratégico, participando en un programa gubernamental multidisciplinario, de inestimable alcance social para los brasileños, cuya presencia en esas áreas inhóspitas es un factor importante para asegurar la jurisdicción brasileña sobre la región. En 1997, el programa fue revitalizado, introduciéndose metodológico en la gestión, alineándola con el objetivo gubernamental de integración de sus acciones en la Amazonia. De ese modo, se reconocieron las dimensiones y el alcance social del programa.

[16] *BRASIL*. Libro Blanco de Defensa Nacional. 2012. P. 170.
[17] *BRASIL. Programa Calha Norte. Convênios: Normas e Instruções*. Brasília. 2016. P. 15.

La metodología consiste en la búsqueda incesante de la coordinación de esfuerzos en el ámbito de la Administración Pública, articulándola en sus tres niveles: lo federal, lo estatal y lo municipal. Además, valora asociaciones en otras esferas, integrando entidades de enseñanza, de investigación, de planificación y demás asociaciones, que estén identificadas con el desarrollo sostenible de la Amazonia.

El *Programa Calha Norte* tiene dos vertientes, una militar y otra civil. La actuación civil se centra en siete áreas, que priorizan los proyectos y obras de atención social al ciudadano. Las áreas establecidas son la de la salud, la educación, las comunicaciones, la movilidad, agua y saneamiento, así como la integración de las comunidades. La vertiente militar atiende a dos aspectos: el desarrollo sostenible y la adecuación de la infraestructura de los Pelotones Especiales de Frontera (PEF) ubicados en la región del programa.

Los Pelotones Especiales de Frontera son los responsables de la vigilancia del territorio brasileño en la franja de frontera terrestre con los siguientes países: Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela y Guyana. Por lo tanto, en muchas ocasiones son el primer contacto con autoridades civiles y militares de esos países en sus respectivas áreas de responsabilidad. Estos pelotones actúan aisladamente pues, en muchos casos, están a 50 minutos de vuelo u 8 horas de río hasta la ciudad más cercana.

Los recursos presupuestarios recibidos del *Programa Calha Norte* permiten que la infraestructura de los pelotones fronterizos sea desarrollada y mantenida en acciones que garanticen su eficiencia operacional, pero a la vez atender a las necesidades de los militares y de la población brasileña que vive en las alejadas regiones fronterizas en que se se encuentran.

Es importante resaltar que la actuación de los militares brasileños destacados en los Pelotones Especiales de Frontera se hace conforme a la legislación vigente. En la lista de sus innumerables actividades están la represión del narcotráfico, del contrabando de armas, de la biopiratería, o de la explotación ilegal de madera y mineral. En una actividad que exige el sacrificio y la dedicación integral, la presencia de militares en puntos remotos del territorio permite la revitalización de la frontera, convirtiéndola en una importante puerta de entrada de Brasil debidamente controlada y segura.

La experiencia exitosa en Brasil puede tener buena aceptación en otros países sudamericanos fronterizos. Para ello, recientemente ha sido firmado un memorando de entendimiento entre los Gobiernos de Brasil, de Colombia y de Perú que tiene entre

otros propósitos el de trabajar de forma coordinada para combatir los tráficos ilícitos de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, el contrabando de precursores químicos, el crimen transnacional, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y otras actividades delictivas[18]. Así, demuestra ser una importante iniciativa para aumentar la seguridad y el control en estos países.

Sistemas de monitorización y tratados internacionales

Brasil posee los Sistemas de Protección de la Amazonía (SIPAM) y el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM). Ambos sistemas de monitorización se complementan, estando integrados y dirigidos a la región amazónica, permitiendo una amplia gama de oportunidades.

El SIPAM es un sistema de administración integrada de las cuestiones amazónicas, importante para la región donde la frontera brasileña es un área predominante de selva. El sistema tiene como principal característica la participación coordinada de diferentes instituciones gubernamentales y de la sociedad en general. Con el propósito de integrar, evaluar y difundir informaciones que posibiliten la planificación y la coordinación de acciones dirigidas a la seguridad, a la protección ambiental y a la explotación sostenida de los recursos naturales de la Amazonia[19].

SIVAM es una red integrada de obtención y procesamiento de informaciones para atender diversos sectores que van desde el monitoreo de quemas a la calidad de las aguas de la Región Amazónica con aplicaciones civiles y militares. De acuerdo con sus potencialidades el SIVAM genera beneficios en diferentes áreas. En lo que se refiere a la cooperación internacional, el sistema crea condiciones para la mayor integración con los demás países amazónicos, y un esfuerzo común para el desarrollo regional y proyección en el escenario global.

La existencia del Tratado de Cooperación Amazónica desde el año 1978 representa la primera iniciativa de los países signatarios (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela) que pretende una integración de políticas nacionales dentro de la región. En 1998, el tratado evolucionó con la creación de la Organización

[18] *BRASIL. Decreto n.º 8698, de 28 de março de 2016*. Recuperado el 19 abril 17 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8698.htm.
[19] ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. *Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, perspectivas da economia de defesa*. *A Defesa Nacional, Rio de Janeiro*, 2002. P. 44.

del Tratado de Cooperación Amazónica cuya sede de la Secretaría permanente se encuentra en Brasilia[20].

El aprovechamiento del conocimiento adquirido por la operación de los sistemas SIPAM/SIVAM y la posibilidad de cooperación a los países vecinos del área amazónica propicia diversas iniciativas, donde la inserción de temas de Defensa puede ser una excelente oportunidad para que Brasil contribuya a sus vecinos amazónicos.

SISFRON

El Sistema Integrado de Monitorización de Fronteras Terrestres (*SISFRON*) es uno de los siete proyectos estratégicos del Ejército brasileño. Tiene por finalidad fortalecer la presencia del Estado en la franja de frontera terrestre, e incrementar la capacidad del Ejército para monitorizar áreas de interés para la Defensa Nacional. El sistema es dirigido por la Oficina de Proyectos del Ejército (*EPEx*), un órgano del Estado Mayor del Ejército responsable de la conducción de los proyectos estratégicos del Ejército brasileño.

SISFRON es un sistema integrado de sensorización, de apoyo a la decisión y de empleo operativo cuyo propósito es fortalecer la presencia y la capacidad de acción del Estado en la franja de frontera. El *SISFRON* fue concebido por iniciativa del Comando del Ejército, como una consecuencia de la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa, en el año 2008, que orienta la organización de las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitorización-control, movilidad y presencia. El sistema enfatiza el adensamiento de Unidades de las Fuerzas Armadas en las fronteras e impulsa la capacitación de la industria nacional para alcanzar la autonomía en tecnologías indispensables a la Defensa[21].

Para el Ejército, el *SISFRON* además de incrementar la capacidad de monitorizar las áreas de frontera, deberá asegurar el flujo continuo y seguro de datos entre diversos escalones de la fuerza terrestre, producir informaciones fiables y oportunas para la toma de decisiones, que permitan actuar con prontitud en acciones de defensa, o contra delitos transfronterizos y ambientales, en cumplimiento de los disposiciones

[20] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). *Recuperado el 20 mayo 17, de: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca*.

[21] *BRASIL. Boletim do Exército n.º 52/2010, de 31 de dezembro de 2010*. Recuperado el 20 mayo 17, de: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php. Pp. 23-34.

jurídicas que vigentes. De ese modo, el Ejército podrá actuar en operaciones aisladas, conjuntas o, incluso, en operaciones interagencias, con otros organismos gubernamentales.

Actualmente, el sistema está en fase de validación del material en el área de responsabilidad de la 4.ª Brigada de Caballería Mecanizada, en Dourados, estado de *Mato Grosso do Sul*, ubicada en la frontera con Paraguay.

Con la finalización futura del proyecto, los medios de sensorización del *SISFRON* estarán desplegados a lo largo de toda la franja de frontera, monitorizando y potenciando el empleo de las organizaciones subordinadas a los mandos militares del Norte, de la Amazonia, del Oeste y del Sur. Asimismo, el sistema servirá de instrumento para la integración de la actuación de los diversos escalones de empleo de la fuerza terrestre, desde patrullas y puestos de control en la franja de frontera, pasando por los diversos escalones intermediarios y llegando al Comando de Operaciones Terrestres (*COTER*), en Brasilia.

SISFRON también atiende a las orientaciones estratégicas del Programa de Protección Integrada de Fronteras (*PPIF*), particularmente en lo que se refiere a la implementación de proyectos estructurales para el fortalecimiento de la presencia estatal en la región fronteriza y la actuación integrada de los órganos de seguridad pública y de las Fuerzas Armadas, así como de otras agencias gubernamentales. Es un importante proyecto conducido por el Ejército brasileño y que proporciona oportunidad de intercambio de conocimiento en la frontera con actividades de cooperación con los países vecinos, contribuyendo a la sensación de seguridad y protección a las poblaciones fronterizas.

SISFRON contribuirá a la mayor integración regional por todo el abanico de oportunidades que representa, tanto para los diversos órganos del Gobierno brasileño, como la que puede ofrecerse a los países vecinos. Además, ampliará la capacidad del Ejército de monitorizar, movilidad y presencia en la frontera brasileña.

Operaciones en la franja de frontera

El Ministerio de Defensa es el órgano competente para la conducción de operaciones conjuntas, así como de buscar la integración con las diversas agencias gubernamentales en Brasil. Para ello dispone de la Estructura Militar de Defensa que proporciona el asesoramiento adecuado en cada situación de empleo de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas han actuado de modo integrado y coordinado con

otros sectores gubernamentales en la defensa de los intereses nacionales, haciéndose más visibles en acciones como las destinadas a garantizar la seguridad de las fronteras brasileñas.

En el año 2011, el Gobierno Federal brasileño lanzó el Plan Estratégico de Fronteras. Este Plan fue el antecesor del actual, el Programa de Protección Integrada de Fronteras (*PPIF*), puesto en vigor en 2016. Ambos planes determinan las acciones integradas a ser ejecutadas por los diversos entes estatales en la prevención y combate de crímenes transfronterizos, lo que amplía su impacto. En líneas generales, el *PPIF* puede ser visualizado en dos operaciones: Sentinela y Ágata[22].

La Operación Sentinela, coordinada por el Ministerio de Justicia, tiene acciones centradas en el trabajo de investigación e inteligencia y en la actuación conjunta de órganos federales de seguridad (Policía Federal, Policía de Tráfico Federal y Fuerza Nacional de Seguridad).

La Operación Ágata es dirigida por el Ministerio de Defensa, por medio del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) y moviliza efectivos de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea para actuar de forma episódica, en puntos estratégicos de la frontera. Durante la operación, se realizan misiones tácticas destinadas a cohibir delitos como el narcotráfico, el contrabando, el descamino, el tráfico de armas y municiones, los crímenes ambientales, la inmigración y la minería ilegales.

En la Operación Ágata las acciones preventivas y represivas de características predominantemente terrestres son ejecutadas por el ejército. Tales acciones abarcan el bloqueo y control de carreteras, las operaciones de patrulla, el registro de personas, de vehículos terrestres, de embarcaciones y de aeronaves. Además, en un futuro próximo, con la ampliación del Sistema Integrado de Monitorización de fronteras terrestres (*SISFRON*) cualquier operación en la franja de frontera será facilitada por el conjunto integrado de recursos tecnológicos disponibles a las unidades ejecutantes, como sistemas de vigilancia y monitorización, información, guerra electrónica e inteligencia.

Es importante resaltar que durante la ejecución de operaciones en la franja de frontera, las autoridades de los países vecinos son invitadas a participar en el seguimiento de las acciones, lo que fomenta la confianza, posibilita el intercambio de conocimiento y

[22] *BRASIL. Ministério da Defesa. Exercícios e Operações. Proteção das fronteiras.* Recuperado el 4 abril 17, de: http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras.

abre el camino a otras iniciativas de cooperación internacional que sean de mutuo interés de países vecinos, aumentando la presencia del Estado en la región fronteriza.

Proyecto Rondon

El Proyecto Rondon es desarrollado por el Ministerio de Defensa, en asociación con gobiernos estatales, municipales e Instituciones de Enseñanza Superior públicas y privadas. El proyecto tiene como objetivo contribuir a la formación del joven universitario como ciudadano y al desarrollo sostenible en las comunidades necesitadas. Además, beneficia a los municipios previamente seleccionados con el envío de profesores y alumnos universitarios de diferentes áreas del conocimiento.

La primera operación del Proyecto Rondon fue realizada en julio de 1967, siendo llamada de Operación Piloto o Operación Cero. En aquella ocasión contó con la participación de treinta alumnos y dos profesores de la Universidad del Estado de Guanabara (actual Universidad del Estado de Río de Janeiro), de la Universidad Federal Fluminense y de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Esta fase del Proyecto tuvo duración hasta el año 1989, cuando concluyó sus actividades. En 2005 fue retomado y permanece hasta hoy en día, siendo una herramienta activa de transformación, tanto para universitarios, como para las comunidades beneficiadas.

Con su forma peculiar de actuación centrada en los valores humanitarios, el Proyecto Rondon da prioridad a la formación de «multiplicadores» entre sus participantes, que no son otros que los productores locales, los agentes públicos, los profesores y los líderes de la comunidad. De esta forma, permite que las acciones tengan efectos duraderos, favoreciendo a largo plazo a la población, la economía, el medio ambiente y la administración locales. Con ello se consigue un saludable intercambio de experiencia entre el conocimiento académico y la realidad brasileña en pro del desarrollo pleno de la ciudadanía.

El apoyo de las Fuerzas Armadas es indispensable para el éxito del Proyecto Rondon, especialmente por su gran cobertura territorial. Gracias a la capacidad de proyección y presencia, proporcionan el soporte logístico y la seguridad necesarios para su realización. Así, desde su relanzamiento en 2005, el Proyecto Rondon ha realizado 76 operaciones, en 1.142 municipios de 24 Estados, con la participación de 2.170 instituciones de enseñanza superior y 21.436 *rondonistas* (como se llaman los

universitarios y profesores que participan del proyecto), beneficiando a cerca de 2 millones de personas[23].

En 2016, se desarrollaron acciones en 29 municipios de Maranhão, Mato Grosso, Río Grande do Norte y Espírito Santo. En el año 2017, el proyecto cumplió 50 años desde la Operación Cero, reforzando su importancia social y educativa. De este modo, el Proyecto Rondon constituye una experiencia brasileña exitosa y que puede ser compartida con países interesados, en particular con nuestros vecinos fronterizos.

Conclusiones

Los conceptos de Estado y frontera están íntimamente ligados. En el caso brasileño, debido a su gran extensión fronteriza, el tema es aún más relevante. Por lo tanto, exige toda la atención y el esfuerzo para el desarrollo vivido en tiempos modernos, adecuado con la cada vez mayor conectividad de las personas y de los pueblos.

La importancia de la franja de frontera para el Estado brasileño justifica la existencia de legislación específica en el ordenamiento jurídico, en particular en la propia Constitución Federal de 1988, así como en leyes complementarias que garantizan la presencia y el empleo de las Fuerzas Armadas en un área de gran valor geopolítico.

De esta forma, la convivencia diaria con los problemas fronterizos y la búsqueda de soluciones que los resuelven, hace a los militares participantes y conocedores de las dificultades ocasionadas sobre todo por la distancia de los principales centros económicos, políticos y demográficos de Brasil. Siendo así, la actuación del Ejército brasileño en la franja de frontera es considerada como misión subsidiaria particular muy bienvenida por la población de esa zona, pues en muchos casos es la única presencia del Estado en esa porción sensible del territorio nacional.

La actuación gubernamental es importante que sea ejecutada de manera coordinada y constante. Para ello, la existencia del Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF) fortalecerá a largo plazo la prevención, el control, la fiscalización y la represión de los delitos transfronterizos. Asimismo, permitirá mejorar la cooperación y la integración con los países vecinos, lo que es fundamental para el éxito de las operaciones y la buena convivencia diplomática garantizada por la presencia de Unidades Militares del Ejército brasileño en la franja de frontera. Se concluye que

[23] *BRASIL. Ministério da Defesa. Programas Sociais. Projeto Rondon*. Recuperado el 4 abril 17, de: http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/projeto-rondon.

mantener una frontera viva y en seguridad con países vecinos es una tarea difícil que exige el compromiso de todas las instituciones involucradas con el tema fronterizo. Sin embargo, es importante que se cree la sinergia necesaria para encarar los problemas, identificándolos de forma clara y objetiva, para que toda la sociedad se beneficie. La gran capilaridad que el ejército posee en todo el territorio de Brasil constituye el brazo fuerte de la presencia del Estado, en especial en las remotas áreas fronterizas y, al mismo tiempo, permite extender la mano amiga a todos los que la necesiten.

Por último, se verifica que la presencia y el sentido nacional del Ejército brasileño como factor de unión, solidaridad y cooperación contribuye al desarrollo de la franja de frontera. Más allá y debido al espíritu de congraciamiento, camaradería y relación profesional que disfruta con los demás ejércitos vecinos sudamericanos concurre a la seguridad regional y a la estabilidad del continente.

*Rogério Marques Nunes**
Coronel de Caballería (Brasil)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

34/2018 27 de marzo 2018

*Alba Aguilar Franco**

Las menciones a los países occidentales en «Dabiq» y «Rumiyah»

Las menciones a los países occidentales en «Dabiq» y «Rumiyah»

Resumen

Los instrumentos propagandísticos del Estado Islámico han ido adquiriendo mayor notoriedad con el paso de los años, de modo que desempeñan un importante papel en la estrategia mediática de la organización terrorista. En el caso de las revistas online, *Dabiq* y *Rumiyah*, se han convertido en un medio para llegar a su audiencia y a través del cual mostrar no solo sus ideales, sino también sus percepciones respecto a los países occidentales, algunos de los cuales son objetivo de sus ataques terroristas en diversas ocasiones. Son estos países los que se mencionan en las revistas y a los cual se pretende amenazar a través de estos medios, lo cual lleva a preguntarse si cada mención debe ser tomada como un posible ataque terrorista en el futuro.

Palabras clave

Estado Islámico, «Dabiq», «Rumiyah», Occidente, Europa, América, Australia, terrorismo, países, mención, amenaza, atentado.

Mentions to Western countries in Dabiq and Rumiyah

Abstract

The propaganda instruments of the Islamic State have been gaining notoriety over the

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

years, so they play an important role in the media strategy of the terrorist organization. In the case of online magazines, Dabiq and Rumiyah, they have become a means to reach their audience and through which they can show not only their ideals but also their perceptions about Western countries, some of which are targeted by his terrorist attacks on several occasions. It is these countries that are mentioned in the magazines and to which it is intended to threaten through these means, which leads to the question whether each mention should be taken as a possible terrorist attack in the future.

Keywords

State, Dabiq, Rumiyah, West, Europe, America, Australia, terrorism, countries, mention, threat, attack.

Introducción

El terrorismo yihadista ha estado presente en occidente durante las últimas décadas, siendo en primer lugar más relevante la presencia de la organización terrorista de carácter yihadista Al Qaeda, y prosiguiéndola la creación del autodenominado Estado Islámico, que llevó a cabo la autoproclamación del califato en julio de 2014. Daesh, nombre por el que también se conoce al Estado Islámico y que corresponde a las «iniciales en árabe del Estado Islámico de Irak y el Levante»[1], no solo ha supuesto un peligro para los ciudadanos occidentales, especialmente para los pertenecientes a Europa y Estados Unidos, sino que también representa una amenaza para Oriente Medio.[2] Teniendo su inicio antes de que se produjese la invasión de Irak que llevaron a cabo los estadounidenses, y contando con Abu Musab al-Zarqawi como fundador, el Estado Islámico comenzó su nueva etapa en el terrorismo internacional sabiendo que cada victoria en el terreno supondría el control del territorio. Tras la muerte de al-Zarqawi en 2006 se produjo la creación del Estado Islámico de Irak en este mismo año, teniendo como sucesor al mando a Abu Ayub al-Masri y, años más tarde, a Abu Bakr al-Bagdadi[3].

Los dos principales grupos terroristas yihadistas que han tenido más presencia en Occidente, Al Qaeda y Daesh, han coincidido en el uso del activismo mediático en sus estrategias. Sin embargo, el Estado Islámico ha ampliado el ámbito de comunicación que utilizaba anteriormente Al Qaeda para llevar a cabo su propia guerra propagandística, empleando nuevos instrumentos tales como las redes sociales o un ciudadano occidental secuestrado que ejerce como periodista, así como mejorando la calidad de su edición[4]. Es a través de estos mismos medios mediante los cuales pretenden difundir su discurso, en el que la presencia de Occidente siempre ha tenido un papel relevante. Ya en 2014, el año de la autoproclamación, a través de redes sociales el Estado Islámico difundió un mapa de lo que sería el califato según su intención de expansión geográfica[5]. Así mismo, desde sus primeras acciones en 2014

[1] Jordán, Javier. *El Dáesh*, en La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia n.º 173, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, p. 111.
[2] Ibídem.
[3] Renuncio, M., & González, R. Entrevista a Miguel Ángel Ballesteros. *Fundación Víctimas del Terrorismo*, junio 2017, pp.17-18.
[4] Argumosa Pila, Jesús. *La internacional yihadista,* en La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia n.º 173, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, p. 10.
[5] Jordán, Javier. *El Daesh*, en La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia n.º 173, Ministerio de

son múltiples los atentados cometidos por la organización terrorista, siendo una parte de ellos llevados a cabo en Occidente, más allá de las fronteras que ellos mismos establecieron en este mismo año según el mapa anteriormente mencionado (véase figura 1).



Figura 1. Mapa del nuevo califato difundido por simpatizantes del Dáesh
Fuente: Cuadernos de Estrategia n.º 173: La Internacional Yihadista.

Tal y como se ha comentado, son varias las distintas maneras de hacer referencia a estos atentados por parte del Estado Islámico, reivindicando su autoría o vinculación, entre las que están los vídeos propagandísticos y sus revistas oficiales, tales como *Dabiq* y *Rumiyah*. Dicha referencia, en ocasiones se convierte en una manera de anticipar su estrategia, aunque cabe preguntarse ¿siempre se cumple este patrón?, lo cual se pretende comprobar empíricamente en este estudio.

El papel de los países occidentales en «Dabiq» y «Rumiyah»

La relación entre Occidente y el Estado Islámico

La relación entre Occidente y el terrorismo yihadista tiene una trascendencia previa a la existencia del Estado Islámico. Este odio hacia Occidente por parte del Daesh se ha reproducido anteriormente por parte de otras organizaciones terroristas de índole yihadista, como por ejemplo Al Qaeda. Se trata de un desprecio fundamentado en la idea de que los occidentales son individuos «arrogantes e irrespetuosos con el islam, los musulmanes y la *umma*»[6]. En definitiva, podría decirse que estas diferencias y este desprecio que ha surgido a lo largo de los años se debe principalmente a lo que de

Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, pp. 137-138.
[6] Arístegui, G, El islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista. 2004.

acuerdo con Huntington se conoce como choque de civilizaciones; según este autor, para la civilización islámica el principal enemigo es Occidente, por su intención de exportar su estilo de vida con el objetivo primordial de mantener su imperialismo[7].

Así mismo, este rechazo hacia Occidente también se puede ver reflejado en la *sharía*, esto es, la ley islámica o también conocida como «el derecho musulmán clásico», que es tomado en gran parte de los países islámicos como una referencia. Lo que algunos autores llaman como malentendido, el choque entre Occidente y la religión musulmana, también tiene su base en la malinterpretación del Corán y los *hadits*. Además, se puede entender como una respuesta a los valores que se han considerado impuestos por parte de Occidente y, a su vez, «favorecido por la incoherencia del discurso de unas élites dirigentes corruptas y aferradas al poder»[8].

En resumen, todas aquellas alusiones que ha hecho el Estado Islámico hacia Occidente, como por ejemplo la de atacar y matar a todos los llamados infieles de acuerdo con su ideología, son «propuestas con reminiscencias coránicas e incluso bíblicas que se asocian a otras más modernas como atropellar infieles»[9]. Así mismo, el mero hecho de llevar a cabo este tipo de acciones que animan a realizar busca la conmoción y atracción de la audiencia, dándoles no solo visibilidad y publicidad tanto a la organización terrorista como a sus ideas, sino aportando seguridad y realidad a su proyecto[10]. Por este mismo motivo, la propaganda se ha convertido en el medio idóneo a través del cual llegar al mayor número de audiencia y así poder difundir su mensaje.

La propaganda del Estado Islámico

La propaganda yihadista ha estado presente durante bastantes años, mucho antes de la aparición del Estado Islámico, siendo la organización terrorista Al Qaeda la predecesora en cuanto al uso de comunicación con el principal objetivo de lograr un apoyo social mayor especialmente entre su principal audiencia, la cual se basaba en

[7] Huntington, S. P., 2001. El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. 4.ª ed. Buenos Aires: Paidós. P. 205.
[8] Segura, A. (16 de 11 de 2003). *El malentendido de la «sharia».* Recuperado el 27 de 08 de 2017, de El País: https://elpais.com/diario/2003/11/16/opinion/1068937210_850215.html
[9] Aznar Fernández-Montesinos, Federico. *Los componentes ideológicos del yihadismo*, en La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia n.º 173, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, p. 99.
[10] Ibídem, p. 100.

los países cuya mayoría de la población era musulmana[11]. Sin embargo, el Estado Islámico ha continuado reforzando esta idea de darle un papel relevante a la comunicación y abarcar más maneras de llegar a su público mediante distintos medios ya que, en definitiva, «el terrorismo es la utilización mediática de una cierta violencia»[12]. Esta evolución en el uso de la propaganda por parte de organizaciones yihadistas es un hecho obvio, ya que en palabras de un representante del Centro Nacional de Inteligencia (CNI): «Es evidente que no es la primera vez que un grupo terrorista utiliza internet, pero sí que es evidente que la forma en la cual está utilizándolo el Daesh en la actualidad, como antes intentó utilizarlo Al Qaeda, es completamente diferente y ha llegado a un grado de excelencia que no hemos visto hasta ahora»[13]. Es por ello por lo que puede considerarse bastante mayor la profundidad del pensamiento estratégico del Estado Islámico comparado con el que haya podido tener cualquiera de los grupos terroristas existentes hasta la actualidad. El hecho de hacer referencia a la propaganda del Daesh supone aludir a la sofisticación y el planeamiento que han empleado para llevarla a cabo, ámbito en el que son especialmente expertos; se basa en una propaganda que ha sido original y exclusiva de la organización terrorista, convirtiéndose en el grupo terrorista que ha realizado esta propaganda de la manera más coherente y de forma más intensa[14].

El grado de excelencia alcanzado se ha visto reflejado en su calidad del mensaje, así como en el formato y su capacidad para poder llegar a su público objetivo, el cual es joven, a diferencia del de Al Qaeda, cuyo *target* estaba compuesto principalmente por imanes, individuos cultos y bien formados; por el contrario, el Estado Islámico busca llegar a aquellos que pueden ser más vulnerables a procesos de radicalización y manipulación. En el caso de la calidad del mensaje, debido a su necesidad de control de toda la información, para generar este mensaje y, por consiguiente, su propaganda, es necesaria la formación de los que hacen dicha propaganda, para así poder transmitir

[11] Torres Soriano, M. R. (s.f.). *Propaganda yihadista y opinión pública en el mundo musulmán.* Recuperado el 20 de 08 de 2017, de Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area07/GT02/15.pdf, p. 1.

[12] Aznar Fernández-Montesinos, Federico. *Los componentes ideológicos del yihadismo*, en La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia n.º 173, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, p. 103.

[13] Representante del Centro Nacional de Inteligencia (16 de 11 de 2016). Jornada de terrorismo: «medios de comunicación, internet y terrorismo»: *El terrorismo yihadista en la red*. En F. Aznar Fernández-Montesinos (Presidencia). Conferencia llevada a cabo por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en Zaragoza, España.

[14] Ibídem.

no tanto un mensaje de violencia sino más bien pretender enseñar una imagen del grupo terrorista en la que se muestra como un estado de religión islámica que funciona como tal. Así mismo, en lo relativo a los formatos, también ha habido un cambio de acuerdo con la propaganda realizada por Al Qaeda, ya que por ejemplo en el caso de los vídeos, los mensajes se han acortado y su duración se ha reducido, aunque ello implique una producción de un mayor número de dichos vídeos[15].

De acuerdo con lo comentado, son diversas las vías empleadas por el Estado Islámico para poder llegar a la audiencia anteriormente descrita, siendo una de ellas la difusión de las revistas oficiales de la organización, llamada en primer lugar *Dabiq*, en referencia a una localidad pequeña situada al norte de Siria y cuyo control era del Estado Islámico hasta octubre de 2016, y renombrada años más tarde como *Rumiyah*, es decir, Roma. Se trata de los órganos de propaganda distribuidos en diversos idiomas, como es en inglés, por el Estado Islámico desde 2014, una revista electrónica cuyo cambio de nombre se produjo en septiembre de 2016, ocupando Roma en esta última revista un lugar similar al que le atribuye Al Qaeda a Al-Ándalus en su revista oficial en inglés, *Inspire*. El cambio de nombre de *Dabiq* a *Rumiyah* puede ser entendido como una nueva orientación de la estrategia del Estado Islámico, decisión adoptada probablemente como consecuencia de una reducción de posibilidades de no solo mantener su califato, sino de expandirlo. Sin embargo, este cambio no implica una desaparición de la organización terrorista, aunque sí supone una decadencia del califato que se pretende establecer[16]. Cabe decir que además de estas revistas *on line*, el Estado Islámico hace uso de esta diversidad de medios para poder difundir su mensaje gracias a la ayuda de 34 productoras audiovisuales. En definitiva, se trata de emplear la propaganda para poder «sembrar el terror y marcar la agenda política de Occidente»[17] mediante una estructura mediática compuesta no solo por las revistas *Dabiq*, en primer lugar, y más tarde *Rumiyah*, a la cual se le suman canales de televisión como *BEIN HD4*, emisoras de radio como *La voz del Califato* o vídeos propagandísticos difundidos a través de redes sociales tales como *Youtube*, *Facebook*

[15] Ibídem.
[16] Reinares, F. (10 de 11 de 2016). *De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE.* Recuperado el 25 de 08 de 2017, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-de-dabiq-a-roma-estado-islamico-muta-y-concierne-ue
[17] Gaviña, S. (24 de 01 de 2016). *«Producciones Daesh», la máquina propagandística del terror.* Recuperado el 24 de 08 de 2017, de ABC: http://www.abc.es/internacional/abci-producciones-daesh-maquina-propagandistica-terror-201601241221_noticia.html

o *Twitter*. De acuerdo con Javier Lesaca, quien ejerce como investigador en la Escuela de Medios y Asuntos Públicos de la Universidad George Washington, se trata de «la primera vez que un grupo terrorista "de manera sistemática, y con semejante magnitud, está utilizando todos los recursos audiovisuales"»[18], ya que solamente desde 2014 hasta enero de 2016 el Estado Islámico ya había publicado un total de 1.060 vídeos[19], siendo ese número mayor en junio de 2017, ya que se incrementó hasta 2.880 vídeos[20].

En cuanto al caso específico de cada revista, en lo que a *Dabiq* respecta, se han publicado un total de quince números, no siempre de manera mensual (véase tabla 1), cuyo primer número fue publicado en julio de 2014. Esta revista ofrece una variedad de contenidos y muestra una evolución respecto a ellos, siendo el primer número más básico en cuanto a diversidad de información y llegando a convertirse en el número quince en una revista con más información y variedad de contenido, pudiéndose leer fragmentos referidos a la historia, explicada desde su punto de vista, entrevistas a miembros de la organización terrorista, resumen de los ataques llevados a cabo por la organización, lo cuales denominan como «operaciones militares», o dedicando varias páginas de sus revistas a las mujeres que forman parte del Estado Islámico y a las que pretenden que se unan al grupo terrorista. Respecto a *Rumiyah*, hasta julio de 2017, incluyendo este mismo mes, son once los números publicados de forma mensual (véase tabla 1); en cuanto a la estética y el contenido, ambas publicaciones son similares, continuando con el mismo tipo de secciones ya mencionadas con anterioridad. Es el primer número de esta revista, *Rumiyah*, en el que se publica un editorial escrito por parte de los dirigentes del Estado Islámico a modo de reacción como consecuencia de la disminución del número de combatientes, intentando recuperar a la audiencia mermada con motivo de la pérdida del territorio que daba nombre a su anterior revista, *Dabiq*. Por este mismo motivo, a pesar de compartir similitudes, en *Rumiyah* se centran los dirigentes del Estado Islámico en alentar, aún

[18] Ibídem.
[19] Ibídem.
[20] Ballesteros Martín, M. Á. (13 de 09 de 2017). *La estrategia del Daesh a través de su revista Dabiq.* Recuperado el 20 de 09 de 2017, de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA51-2017_Estrategia_Daesh_Revista_Dabiq_MABM.pdf

más de lo que han hecho con anterioridad, a matar a todo aquel que es un infiel a su modo de ver.[21]

NÚMERO DE LA REVISTA	FECHA DE PUBLICACIÓN
Dabiq 1: The return of khilafah	Ramadán 1435 5 julio 2014
Dabiq 2: The flood	Ramadán 1435 27 julio 2014
Dabiq 3: A call to hijrah	Shawwal 1435 31 agosto 2014
Dabiq 4: The failed crusade	Dhul-hijjah 1435 12 octubre 2014
Dabiq 5: Remaining and expanding	Muharram 1436 22 noviembre 2014
Dabiq 6: Al-Qa'idah of Waziristan: A testimony from within	Rabi' al-awwal 1436 30 diciembre 2014
Dabiq 7: From hypocrisy to apostasy: the extinction of the grayzone	Rabi' al-akhir 1436 12 febrero 2015
Dabiq 8: Shari'ah alone will rule Africa	Jumada al-akhirah 1436 30 marzo 2015
Dabiq 9: They plot and Allah plots	Sha'ban 1436 21 mayo 2015
Dabiq 10: The law of Allah or the laws of men	Ramadán 1436 13 julio 2015
Dabiq 11: From the battle of al-Ahzab to the war of coalitions	Dhul-qa'dah 1436 9 septiembre 2015
Dabiq 12: Just terror	Safar 1437 18 noviembre 2015
Dabiq 13: The rafidah: from Ibn Saba' to the Dajjal	Rabi' al-akhir 19 enero 2016
Dabiq 14: The murtadd brotherhood	Rajab 1437 13 abril 2016
Dabiq 15: Breaking the cross	Shawwal 1937 31 julio 2016
Rumiyah 1	Dhul-Hijjah 1437 5 septiembre 2016
Rumiyah 2	Muharram 1438 4 octubre 2016
Rumiyah 3	Safar 1438 11 noviembre 2016

[21] Reinares, F. (10 de 11 de 2016). *De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE.* Recuperado el 25 de 08 de 2017, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-de-dabiq-a-roma-estado-islamico-muta-y-concierne-ue

Rumiyah 4	Rabi' al-Awwal 1438 7 diciembre 2016
Rumiyah 5	Rabi' al-Ahkir 1438 6 enero 2017
Rumiyah 6	Jumada al-Ula 1438 4 febrero 2017
Rumiyah 7: Establishing the Islamic State	Jumada Al-Akhirah 1438 7 marzo 2017
Rumiyah 8: Among the believers are men: Shaykh Abu Sulayman Ash-Shami	Rajab 1438 5 abril 2017
Rumiyah 9: The ruling on the belligerent christians	Sha'ban 1438 4 mayo 2017
Rumiyah 10: The Jihad in East Asia	Ramadán 1438 7 junio 2017
Rumiyah 11: The ruling on Ghanimah, fay, and ihtitab	Shawwal 1438 13 julio 2017

Tabla 1. Revistas oficiales del Estado Islámico: *Dabiq y Rumiyah* Fuente: Elaboración propia. Fecha de publicación extraída de la página web: http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/ y del texto *Differentiating Al Qaeda and the Islamic State Through Strategies Publicized in Jihadist Magazines*.

Menciones a los países occidentales en Dabiq

La presencia de distintos países en el discurso del Estado Islámico a través de *Dabiq* es más destacada en unos casos que en otros, ya que hay ciertos países que tienen una mayor relevancia en su discurso, lo cual es en la mayor parte de los casos por la relación del país con la organización terrorista.

En primer lugar, cabe destacar la terminología empleada por el Estado Islámico para designar a todo aquel sujeto, referente o símbolo de un país occidental. Entre estos términos se encuentran el de infiel, apóstata o *murtadd*, que se basa en «negar la santidad del Corán o las profecías de Mahoma»[22], káfir, entendido como «aquel que niega el mensaje del profeta»[23], *takfir*, lo cual se trata de una «acusación de *kufr* (káfir) o infidelidad al islam»[24], o *tagut*, término usado por Daesh para calificar en su propaganda a los líderes políticos de Occidente, ya que su significado es el de «adoración herética o "los hipócritas poderes del mal" que apartan al hombre del

[22] Wood, Graeme (06 de 05 de 2015). *«Estado Islámico, crónica del horror».* Recuperado el 24 de 08 de 2017, de El País: https://elpais.com/elpais/2015/05/05/eps/1430834532_513617.html

[23] Carrión, Francisco (16 de 06 de 2017). *«El califato del Estado Islámico, de la A a la Z».* Recuperado el 25 de 08 de 2017, de El Mundo: http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/04/57795f86ca4741bb728b4596.html

[24] Ibídem.

camino recto de la *sharía* y lo convierten en hipócrita (*munafiqín*)»[25]. Esta terminología es muy utilizada con frecuencia en las revistas para mencionar a diversos países, como por ejemplo Estados Unidos, a cuyo país se hace referencia también bajo el término de América y su gentilicio. Así mismo, estos términos también se usan para la designación de todos los países pertenecientes a la coalición internacional contra el terrorismo yihadista que actúa en Irak y Siria suponiendo entonces una amenaza en términos generales, como por ejemplo la publicada en el número 11 de la revista *Dabiq*, que menciona en varias ocasiones esta coalición y, por tanto, amenaza a todos los países que la incluyen. Uno de los países a los que también se referencia es el caso de Italia, cuya capital, Roma, es nombrada en más de una ocasión no solo como símbolo de la cristiandad sino también como territorio por conquistar, siendo un mensaje presente tanto en la propaganda a través de las revistas como también en las redes sociales, lo cual se muestra por ejemplo en el mensaje de uno de sus militantes: «¡Al fin tenemos sección marítima del Estado Islámico! Temed infieles. Pronto cruzaremos el mar e invadiremos Roma» o la grabación de audio de Abu Bakr al Bagdadi: «La marcha de los "muyahidines" (guerreros santos) continuará hasta alcanzar Roma, con la ayuda de Alá»[26]. Continuando con la referencia a la cristiandad, son múltiples los medios por los cuales pretende llegar a amenazar a los cristianos, siendo una de las vías empleadas la de hacer referencia al papa Francisco, jefe de Estado del Vaticano y máxima representación de la Iglesia católica.

Tal y como se ha podido ver con anterioridad, el rechazo a Occidente por parte de las organizaciones y grupos yihadistas es un hecho presente desde antes de la aparición del Estado Islámico. En el caso de la revista *Dabiq*, Estados Unidos es el país que más presencia tiene en sus revistas, apareciendo en todas sus publicaciones; se trata de unas amenazas ya realizadas por otros medios a parte de la revista electrónica, como por ejemplo en 2015 cuando publicó la «lista de la muerte» en la que incluía ciudadanos militares norteamericanos, lo cual provocó que se instalase el estado de alerta en 23 estados estadounidenses[27]. En la revista se pueden ver referencias al país que van más allá de denominarles cruzados o similar, sino que llegan a mostrar

[25] Ibídem.
[26] Carrión, Francisco (16 de 02 de 2015). *«El Estado Islámico: "Conquistaremos Roma"».* Recuperado el 26 de 08 de 2017, de El Mundo: http://www.elmundo.es/internacional/2015/02/16/54e21323268e3e6f148b4577.html
[27] AFP (26 de 03 de 2015). *«El Estado Islámico amenaza a 23 estados de EE. UU. con su "lista de la muerte"».* Recuperado el 26 de 08 de 2017, de RT: https://actualidad.rt.com/actualidad/170251-estado-islamico-amenaza-estados-unidos

imágenes de atentados amenazando con más ataques en el futuro, o muestran imágenes y palabras textuales de ciudadanos estadounidenses, como por ejemplo John Kerry, definiéndoles como enemigos, además de mostrar en diversas ocasiones los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 como un símbolo del yihadismo. Otros países muy presentes en las quince publicaciones de *Dabiq* son Australia, Reino Unido, Rusia y Francia, teniendo este último una portada en la que se muestra bajo el título *Just Terror*, el ataque realizado por individuos de ideología yihadista el 13 de noviembre de 2015. Respecto a los otros tres países mencionados, son comunes las referencias no solo al país y dirigentes, sino también a actos terroristas llevados a cabo en dichos Estados. En el caso de Reino Unido, cabe destacar la presencia del discurso de un reportero británico en los números 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 12 de la revista *Dabiq*. Su presencia, no solo en las revistas oficiales del Estado Islámico en lengua inglesa sino también en vídeos propagandísticos realizados por la organización terrorista, ha causado una variedad de opiniones en cuanto a su labor para el Daesh, llegando a cuestionarse si realmente es simpatizante del Estado Islámico o si, por el contrario, se trata de una manera de salvar su vida. En su mensaje, tanto en *Dabiq* como en los videos de propaganda del daesh, no hace uso del mismo lenguaje religioso que sus secuestradores, aunque sí se puede observar un claro apoyo hacia la organización terrorista, por lo que «sus reportajes lo han hecho popular entre las tropas del califato». Uno de sus antiguos compañeros en su cautiverio, el periodista francés Nicholas Hein, ya declaró el pasado año que no prescindirían de él, es decir, le matarían, mientras fuese útil para la organización, dando entonces por hecho que «la propaganda es su frágil seguro de vida»[28]. Esta misma «suerte» de continuar con vida a pesar de su secuestro no la han tenido otros ciudadanos occidentales capturados, como es el caso de James Foley, quien estuvo cautivo casi dos años y en una ocasión, exactamente en la revista número 3 de *Dabiq* (*A Call to Hijrah*), también escribe un texto dedicado a su país de nacimiento, Estados Unidos, tanto a ciudadanos como a dirigentes. A diferencia de John Cantlie, en este caso no se trata de la realización de reportajes sobre un tema específico, sino de una carta en la que no pide su libertad, ya que la da como imposible, pero pretende «concienciar» de su situación y repudiar a su país. Sin

[28] Ventoso, Luis (18 de 12 de 2016). *«John Cantlie, el misterio de un reportero en el infierno».* Recuperado el 27 de 08 de 2017, de ABC: http://www.abc.es/internacional/abci-john-cantlie-misterio-reportero-infierno-201612180214_noticia.html

embargo, a pesar de sus supuestas palabras propias escritas en la revista, y las dichas previamente a su ejecución grabada, hay pruebas de que esas realmente no fueron sus últimas palabras para su familia y allegados, ya que aun sabiendo que el Daesh confiscaba sus cartas «le pidió memorizar a un compañero de cautividad a punto de ser liberado y que este dictó a la madre del reportero, Diane Foley»[29]. Todo ello lleva a cuestionarse un hecho sobre el que ya se dudaba, es decir, sobre la veracidad de la información ofrecida por el Estado Islámico a través de ciudadanos occidentales, la cual parece ser manipulada en todos los casos.

Menciones a los países occidentales en Rumiyah

En el caso de *Rumiyah*, esta revista guarda muchas similitudes con *Dabiq*. En primer lugar, la terminología para referirse a Occidente y los países que se incluyen en este grupo continúa siendo la misma, de modo que puede observarse que a pesar de cambiar de nombre, el estilo apenas varía. Esto se consolida bajo la idea anteriormente mencionada de que el cambio de nombre no se debió a una nueva forma de propaganda online, sino que fue consecuencia de la pérdida del territorio de *Dabiq* por parte del Estado Islámico para poder llevar a cabo una reorientación estratégica. Más allá de este cambio de nombre también se encuentra la importancia que adquiere Roma (*Rumiyah*) para el Estado Islámico, ciudad que ya había estado presente en el discurso realizado por Daesh a través de *Dabiq* pero que en esta ocasión adquiere una relevancia especial. Es cierto que de acuerdo con lo dicho anteriormente, es muy común la referencia a la conquista de Roma, como territorio italiano, pero es importante no olvidar que la continua referencia que se hace a esta ciudad es principalmente debido a que puede considerarse «sinónimo de la Europa cristiana», es decir, de Europa, señalando en su narrativa al continente como un escenario prioritario para realizar actos terroristas[30]. Por este mismo motivo, no resulta extraño observar en todas las revistas una mención a Roma y una amenaza de conquista de su territorio, aunque a pesar de su protagonismo no es el único país presente en las publicaciones.

[29] Ayuso, Silvia (25 de 08 de 2014). *«La familia de James Foley revela el último mensaje personal del periodista».* Recuperado el 24 de 08 de 2017, de El País: https://elpais.com/internacional/2014/08/25/actualidad/1408978160_937941.html

[30] Reinares, F. (10 de 11 de 2016). *De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE.* Recuperado el 25 de 08 de 2017, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-de-dabiq-a-roma-estado-islamico-muta-y-concierne-ue

Como ocurría en *Dabiq*, Estados Unidos, denominado en ocasiones bajo el nombre del continente, América, tiene presencia en todas las publicaciones. Más allá de las posibles referencias que se hacen al país aludiendo a ciudadanos estadounidenses, tanto políticos como secuestrados por el Estado Islámico, ciudades, instituciones, símbolos del país como su bandera o atentados perpetrados por el Daesh en territorio norteamericano y los llevados a cabo contra militares estadounidenses en operaciones en el extranjero, son frecuentes las amenazas directas al país con frases como «¡Muere en tu furia, América, muere en tu furia!»[31] o «Por Alá, no te dejaremos dormir a menos que le des paz a los musulmanes. ¡Te advierto, oh América!»[32]. Sin embargo, siguiendo con la misma narrativa llevada a cabo en *Dabiq*, hay otros países a los que dedican parte de su mensaje, como son Alemania, Francia, Reino Unido o Rusia, algunos de ellos con menos frecuencia que en *Dabiq* pero que aun así adquieren un papel importante en su discurso, siendo su mensaje no solo amenazante al designarlos con la terminología anteriormente descrita llamándoles «cruzados», sino además haciendo referencia a los ataques perpetrados en el territorio de estas naciones.

Cabe decir que en el caso concreto de España, las menciones son menores que en la revista *Dabiq*, siendo referida como Al-Ándalus en la mayoría de las publicaciones de ambas revistas en las que aparece y haciendo referencia en el número 9 de *Rumiyah*, *The ruling on the belligerent christians*, a la Alhambra de Granada.

Finalmente, tal y como se verá a continuación, son varios los países presentes en el total de las 26 publicaciones, pero algunos de ellos destacan por su relevancia en el discurso yihadista mientras que otros, aun formando parte de sus objetivos principales como son Occidente, Europa o la Coalición Internacional Antiyihadista en Irak y Siria, no adquieren tanta importancia ni son un referente en su mensaje.

Correlación entre las menciones a los países occidentales y los ataques terroristas del Estado Islámico

Occidente ha sufrido atentados de índole yihadista desde hace tiempo, considerándose el atentado cometido en Estados Unidos en 2001 como el que iniciaría una nueva era en cuanto a nuevas formas de actuar del yihadismo. Tras este atentado, perpetrado por Al Qaeda, le sucedieron otros llevados a cabo por la misma organización terrorista,

[31] Estado Islámico. (2017). *The ruling on the belligerent christians*. Rumiyah (9), p. 31.
[32] Estado Islámico. (2016). Rumiyah (4), p. 37.

siendo a partir de 2014 cuando comenzarían a tener una mayor presencia en Occidente las acciones terroristas realizadas por otro grupo yihadista, el Estado Islámico. Previo al primer número publicado de la revista *Dabiq*, el Estado Islámico ya comenzó a hacerse hueco en el ámbito terrorista llevando a cabo diversos ataques terroristas, de acuerdo con *Global Terrorism Database*[33]; sin embargo, atendiendo a la fecha en la que se publicó *Dabiq* 1, el 5 de julio de 2014,[34] en este mismo mes no se produjo ningún atentado contra un país occidental. Por otro lado, es el propio grupo terrorista el que a través de sus revistas dedica, en gran parte de ellas, un apartado en el que referencia sus ataques terroristas, llamados por ellos como «operaciones militares». Se trata de una sección en la que habla de todos los actos terroristas que han realizado y, en el caso de Occidente, no solo aquellos que llevan a cabo en terreno occidental sino que, además, aquellos en los que ha sufrido daño algún ciudadano perteneciente a un país occidental, como por ejemplo la detonación de un coche bomba en Kabul que hirió y provocó la muerte a varios soldados norteamericanos[35].

Además, para poder establecer una correlación entre los atentados y las menciones, en primer lugar hay que tener en cuenta que «un ataque terrorista es tremendamente doloroso, pero no es una amenaza estratégica»[36]. Se trata de un modo de dividir y radicalizar a la sociedad, estableciendo así una amenaza estratégica; se basa en una estrategia que ya fue planteada anteriormente por el líder de Al Qaeda, Ayman al-Zawahiri, quien en una carta publicada en 2005 declaraba: «Estamos en una batalla, y más de la mitad de esta batalla está teniendo lugar en escenario de los medios. De ahí que estemos en una batalla mediática compitiendo por los corazones y las mentes de nuestra *umma*»[37]. En definitiva, tanto la actividad terrorista como la propaganda de

[33] National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2001). *Global Terrorism Database*. Recuperado el 20 de 07 de 2017, de https://www.start.umd.edu/gtd/

[34] Novenario, C. M. (2016). Differentiating Al Qaeda and the Islamic State Through Strategies Publicized in Jihadist. *Studies in Conflict & Terrorism , 39* (11), p. 956.

[35] Estado Islámico. (2017). *The Jihad in East Asia*. Rumiyah (10), p. 32.

[36] Representante del Centro Nacional de Inteligencia (16 de 11 de 2016). Jornada de terrorismo: «medios de comunicación, internet y terrorismo: *El terrorismo yihadista en la red*. En F. Aznar Fernández-Montesinos (Presidencia)». Conferencia llevada a cabo por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en Zaragoza, España.

[37] Carta de Ayman Al Zawahiri a Abu Musab Al Zarqawi, difundida por el ejército americano en octubre de 2005. Disponible en: http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/203gpuul.asp [Accedido 4 de mayo de 2009]

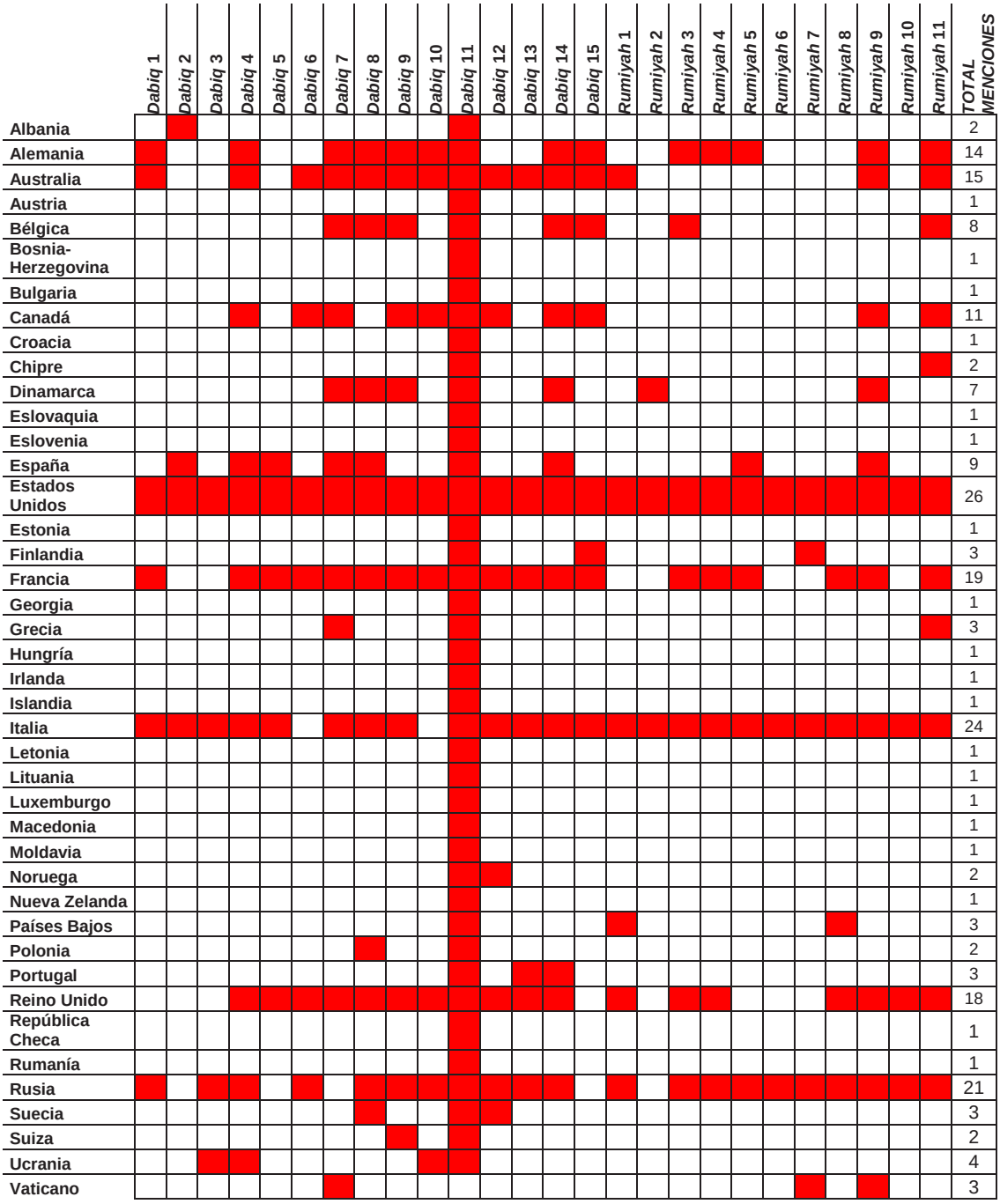
misma índole no deben ser el apoyo la una de la otra, sino convertirse en parte de una misma estrategia[38].

Dicho esto, es importante poder observar esta estrategia a través de las menciones a los países occidentales, de tal modo que se pueda ver si implican una amenaza para la propia nación o indican una posibilidad de que se conviertan en objetivo del Estado Islámico en un futuro próximo.

Estadística de la mención de los países occidentales en Dabiq y Rumiyah

La presencia de los diversos países de Occidente en las revistas oficiales de la organización terrorista es muy dispar en cuanto a número de publicaciones en las que aparecen mencionados (véase tabla 2). Se trata de las menciones a los países occidentales que ha llevado a cabo el Estado Islámico a través de las publicaciones *Dabiq* y *Rumiyah*, desde su primer número hasta el publicado en julio de 2017, inclusive. Respecto a las menciones, se tiene en cuenta cada vez que se mencione cualquier país que pertenezca a Occidente, siendo estos Estados Unidos (país al que en muchos casos referencian con el nombre del continente al que pertenece), Canadá, países pertenecientes a Europa occidental y Australia. Junto con la mención de estos países, se considera también significativo cualquier palabra o imagen que haga referencia a estos países, tales como gentilicios, nombres de ciudadanos de dichos países, imágenes de sus banderas o de sus monumentos, entre otras referencias.

[38] Representante del Centro Nacional de Inteligencia (16 de 11 de 2016). Jornada de terrorismo: «medios de comunicación, internet y terrorismo: *El terrorismo yihadista en la red*. En F. Aznar Fernández-Montesinos (Presidencia)». Conferencia llevada a cabo por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en Zaragoza, España.



	Dabiq 1	Dabiq 2	Dabiq 3	Dabiq 4	Dabiq 5	Dabiq 6	Dabiq 7	Dabiq 8	Dabiq 9	Dabiq 10	Dabiq 11	Dabiq 12	Dabiq 13	Dabiq 14	Dabiq 15	Rumiyah 1	Rumiyah 2	Rumiyah 3	Rumiyah 4	Rumiyah 5	Rumiyah 6	Rumiyah 7	Rumiyah 8	Rumiyah 9	Rumiyah 10	Rumiyah 11	TOTAL MENCIONES
Albania		■									■																2
Alemania	■			■			■	■	■	■	■			■	■			■	■	■				■		■	14
Australia	■			■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								■		■	15
Austria											■																1
Bélgica							■	■	■		■			■	■			■								■	8
Bosnia-Herzegovina											■																1
Bulgaria											■																1
Canadá				■		■	■		■	■	■	■		■	■									■		■	11
Croacia											■																1
Chipre											■															■	2
Dinamarca							■	■	■		■			■			■							■			7
Eslovaquia											■																1
Eslovenia											■																1
España		■		■	■		■	■			■			■						■				■			9
Estados Unidos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	26
Estonia											■																1
Finlandia											■				■							■					3
Francia	■			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■			■	■		■	19
Georgia											■																1
Grecia							■				■															■	3
Hungría											■																1
Irlanda											■																1
Islandia											■																1
Italia	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	24
Letonia											■																1
Lituania											■																1
Luxemburgo											■																1
Macedonia											■																1
Moldavia											■																1
Noruega											■	■															2
Nueva Zelanda											■																1
Países Bajos											■					■						■					3
Polonia								■			■																2
Portugal											■		■	■													3
Reino Unido				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■		■	■				■	■	■	■	18
República Checa											■																1
Rumanía											■																1
Rusia	■		■	■		■		■	■	■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	21
Suecia								■			■	■															3
Suiza									■		■																2
Ucrania			■	■						■	■																4
Vaticano							■															■		■			3

Tabla 2. Menciones de países occidentales del total de revistas. Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que todos tienen presencia en su discurso, puede observarse que unos aparecen de forma más reiterada, lo cual podría entenderse por la sociedad como que se encuentran en una posición de mayor riesgo de sufrir un atentado al encontrarse en el punto de mira de la organización terrorista. Sin embargo, como se podrá observar posteriormente en el gráfico relativo a los atentados terroristas, esta lógica no siempre sigue una misma pauta ni tiene por qué corresponderse.

Estadística de los atentados cometidos por el Estado Islámico en Occidente

Respecto a los atentados perpetrados por el Estado Islámico, los ataques terroristas cometidos por el Daesh, al menos en Europa, han estado precedidos por una preparación y planificación para la cual se han ayudado de internet como punto de referencia para la obtención de información sobre el objetivo o sobre el mejor momento para llevar a cabo el ataque[39], medio que a su vez se ha empleado para la difusión de información relativa a estos atentados de forma posterior a su realización. En consecuencia, se pueden ver a continuación los países más afectados en cuanto a ataques terroristas en su territorio por parte del Estado Islámico (véase *gráfico 1*).

Se han contabilizado los ataques reivindicados por el Estado Islámico a través de cualquiera de sus medios, bien sea *Dabiq* y *Rumiyah* o sus vídeos propagandísticos, así como comunicados emitidos por la organización terrorista y que han adquirido una gran trascendencia en los medios de comunicación occidentales. Además hay ciertos atentados cuya magnitud, en cuanto a medios empleados para llevarlos a cabo, es mayor que la de otros, como es el caso del atentado perpetrado el 13 de noviembre de 2015 en Francia, en el que se produjeron diversos ataques tanto en París, como en Saint Denis, uno de los suburbios de la capital francesa. Siguiendo con esta línea también puede ser tenido en cuenta como un gran atentado el acaecido el 22 de marzo de 2016 en Bélgica, con un doble ataque en el aeropuerto de Bruselas-Zaventem y en una estación de metro de Bruselas[40].

A continuación se puede observar de forma genérica los atentados que han sufrido los países occidentales desde julio de 2014 hasta julio de 2017.

[39] Representante del Centro Nacional de Inteligencia (16 de 11 de 2016). Jornada de terrorismo: «medios de comunicación, internet y terrorismo: *El terrorismo yihadista en la red*. En F. Aznar Fernández-Montesinos (Presidencia)». Conferencia llevada a cabo por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en Zaragoza, España.

[40] National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2001). *Global Terrorism Database*. Recuperado el 20 de 07 de 2017, de https://www.start.umd.edu/gtd/

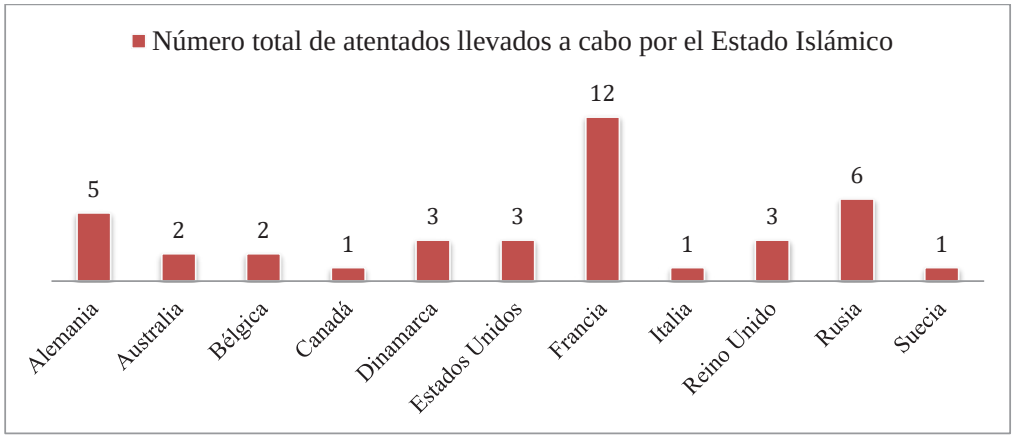


Gráfico 1. Número total de atentados sufridos en Occidente (julio 2014-julio 2017)
Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Tras la lectura y análisis de las revistas oficiales del Estado Islámico, *Dabiq* y *Rumiyah*, son varias las conclusiones que se pueden extraer. En primer lugar, no existe una vinculación directa entre las menciones que puede hacer una organización terrorista con los atentados cometidos por esta. Es cierto que en algunas ocasiones puede coincidir que los países más presentes en el discurso de la organización terrorista se encuentren entre los más atacados, pero no es una condición necesaria para convertirse en objetivo de la organización. El fundamento de ello se centra en dos estrategias paralelas pero en ocasiones coincidentes, como son la estrategia militar y la mediática, teniendo la primera de ellas objetivos militares mientras que la otra se centra en publicitar sus actos y llegar a una mayor audiencia a través de su propaganda. Como se ha podido observar en este estudio, en el caso de Francia por ejemplo, es uno de los países que más aparece en el discurso y que a su vez ha sufrido mayor número de atentados, sin embargo, esto no tiene por qué tener una relación directa ya que no es una regla que se repita con el resto de países. El atentado no siempre se ve precedido por una mayor propaganda para atacar un determinado país sino que, por el contrario, sucede a veces que es mayor la relevancia que se le da en las revistas a un país tras haber sufrido un atentado; se trata de un patrón seguido en diversos atentados como el ocurrido en París el 13 de noviembre de 2015 cuando se produjeron varios ataques, otorgándole posteriormente el Estado Islámico la portada de una de sus revistas, específicamente la número 12 de *Dabiq* (*Just Terror*).

Por otro lado, en lo relativo a las dos estrategias llevadas a cabo por el Estado Islámico, a pesar de ser distintas influyen la una en la otra, ya que la pérdida de territorio contribuyó a un cambio de identidad de la revista, pasando a ser su nombre *Rumiyah* en vez de *Dabiq*, localidad al norte de Siria y cuyo dominio perdió el Estado Islámico en 2016. En este caso, ha sido la estrategia militar la que ha llevado a una modificación de la estrategia mediática, debido a que a pesar de continuar con la temática y el estilo anterior, el cambio de nombre supone no solo una nueva identidad sino también un nuevo primer objetivo, como es Roma, y una manera de ocultar la decadencia de su hegemonía sobre el territorio. Esto se encuentra vinculado a su vez con la importancia que ha dado la organización terrorista al territorio, ya que como se puede ver al principio del documento, en un primer momento de acuerdo con el Estado Islámico en 2014 y en lo correspondiente a Occidente solo pertenecerían al futuro y pretendido califato un escaso número de países, lo cual lleva a preguntarse ¿por qué entonces su amenaza abarca más territorio del que en principio querían conquistar? Es entonces cuando entra en juego la estrategia mediática, la cual es empleada como acto de superioridad y para adquirir una mayor relevancia no solo de cara a aquellos que pretenden concienciar sobre lo referente a su «causa» para que se unan a ella, sino para provocar terror a través de su mensaje propagandístico. En definitiva, se trata de la búsqueda de un gran impacto mediático, teniendo como referencia el atentado cometido por Al Qaeda contra las torres del *World Trade Center* en septiembre de 2001 como se puede observar en la importancia que le dan a este en *Dabiq* y *Rumiyah*, pretendiendo conseguir el mismo objetivo que consiguió Al Qaeda por entonces, esto es, notoriedad.

Respecto a los países mencionados, es cierto que debido a la perseverancia del Estado Islámico por lograr sus objetivos mediáticos hay ciertos países que siempre son mencionados o aparecen con mayor frecuencia, como es el caso de Estados Unidos. A pesar de no estar en el territorio inicial de conquista propuesto por el Estado Islámico como futuro califato, se trata de un país que se encuentra en el punto de mira de la organización terrorista. Por este mismo motivo uno se puede plantear si más allá de su odio hacia el estilo de vida, costumbres y creencias estadounidenses, así como a sus representantes políticos, se centran en la amenaza constante a la primera potencia mundial ya que esto podría darle al Estado Islámico más importancia que si citase en mayor número de ocasiones otro país, como por ejemplo Albania, hecho que

probablemente no afectaría de una manera tan internacional. Como se ha estado comentando anteriormente, se trata de una estrategia mediática para la cual deben hacer uso de los temas que más pueden llamar la atención de la audiencia, teniendo en cuenta y siguiendo así lo que se conoce como la teoría de la *agenda-setting*, en la que son los medios de comunicación los que seleccionan los temas relevantes para la audiencia, a diferencia de aquellos que consideran que carecen de tal importancia. Por lo tanto, se trata de hablar sobre aquellos países que ya tienen de por sí una trascendencia a nivel internacional y son referentes en los medios de comunicación internacionales, lo cual le da a la organización terrorista una mayor seguridad de que a su propaganda se le dará más importancia de la que realmente tiene y de este modo tendrá más posibilidades de llegar a una audiencia más amplia. Por este mismo motivo llama bastante la atención la diferencia de menciones entre unos países y otros, ya que por ejemplo atendiendo al caso de España, denominado por el Estado Islámico como Al-Ándalus, el número de menciones es bastante más inferior que el de otros Estados como por ejemplo Reino Unido o Australia, pero sin embargo es un territorio que siempre ha tenido entre sus objetivos el terrorismo yihadista, lo cual vuelve a mostrar una vez más la distinción entre estrategia mediática y militar, en la que no solo importa la lucha contra aquellos que llaman infieles sino también distinguir entre estos, ya que podría variar mucho la relevancia que se le diese a la organización en función de los infieles elegidos para ser atacados según su repercusión mediática posterior.

Por último, tal y como se ha podido observar, no es coincidente el número de menciones a los países occidentales con el número de atentados llevados a cabo en estas naciones, lo cual puede verse influido por diversos motivos. En primer lugar, como se viene diciendo hasta ahora, hay que intentar ver más allá de una simple mención y conseguir ver el objetivo principal de la organización terrorista, esto es, la cobertura mediática y la publicidad de sus acciones para difundir su mensaje. Esta presencia es cierto que le permite adquirir al Estado Islámico una mayor relevancia en cuanto a principal grupo terrorista que debe ser combatido en Occidente, lo cual le da una importancia que ellos desean conseguir para intentar dar muestra de su superioridad. Así mismo, la propaganda llevada a cabo por el terrorismo yihadista en el siglo XX, comenzando por la desarrollada por Al Qaeda y continuando por la establecida por el Estado Islámico, abarca más que las revistas analizadas en este trabajo, como pueden ser vídeos, páginas webs o redes sociales. Sin embargo, igual

que ocurre en las revistas, en el caso de los vídeos se muestra una similitud en el patrón de propaganda, otorgando una relevancia al país atacado posterior a sus ataques, reivindicando el acto, y proliferando aún más amenazas; un ejemplo de ello es el reciente ataque cometido en Barcelona en el mes de agosto de 2017, reivindicado posteriormente por un vídeo en el que se comunicaban más amenazas. A este factor de la diversidad de propaganda, debido a un amplio abanico de vías para difundir su mensaje, se le suman todas aquellas acciones terroristas que han sido frustradas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se trata de una actividad permanente cuyo principal objetivo es evitar que las organizaciones terroristas logren no solo causar miedo en la sociedad, sino dañarla físicamente mediante estos ataques. A pesar de ser una labor en ocasiones no reconocida lo suficientemente, sin embargo desempeñan su papel con el principal fin de proteger a la sociedad y mirar por su bienestar; por este mismo motivo, muchas de las operaciones terroristas, y en este caso las llevadas a cabo por organizaciones y células yihadistas, se ven influidas por la acción policial y multitud de estos intentos de atentados ni siquiera son conocidos por la sociedad ya que se evitan mucho antes de que lleguen a cometerse.

Para finalizar, es necesario concluir que la presencia de un país en unos de los medios de propaganda del Estado Islámico es cierto que debe de ser tenido en cuenta como un posible aviso sobre un futuro ataque, pero también se debe considerar que no hay que darle más importancia de la que tiene al grupo terrorista, ya que muchos de sus mensajes no buscan otro fin distinto al de propagar el miedo más rápido de lo que conquistan un nuevo territorio, lo cual le da mayor poder sobre la audiencia a pesar de que vayan perdiendo este dominio sobre el terreno.

*Alba Aguilar Franco**
Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo
Becaria del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

35/2018 29 de marzo 2018

*Miguel Campos Robles**

El Arte Operacional Ruso: de Tukhachevsky a la actual «Doctrina Gerasimov»

El Arte Operacional Ruso: de Tukhachevsky a la actual «Doctrina Gerasimov»

Resumen

Este documento estudia el origen del arte operacional y analiza su evolución y desarrollo, desde su creación por una élite de prominentes pensadores militares rusos durante los años veinte y treinta del siglo XX, pasando por la influencia de la aparición de las armas nucleares, hasta el actual modo de operar exhibido por las FF. AA. rusas en los recientes conflictos que han tenido lugar en Crimea, en el este de Ucrania y en Siria, que los analistas y expertos internacionales han denominado «Doctrina Gerasimov».

Palabras clave

Rusia, arte operacional, batalla profunda, operación en profundidad, guerra nuclear, «doctrina Gerasimov».

The Russian Operational Art: from Tukhachevsky to the «Gerasimov Doctrine»

Abstract

This document studies the origin of operational art and analyzes its evolution and development, from its creation by an elite of prominent Russian military thinkers during

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

the twenties and thirties of the twentieth century, going through the influence of the emergence of nuclear weapons, up to the current mode of operation exhibited by the Russian Armed Forces in recent conflicts that have taken place in Crimea, eastern Ukraine and Syria, which international analysts and experts have called «Gerasimov doctrine».

Keywords

Russia, operational art, deep battle, deep operation, nuclear war, «Gerasimov doctrine».

Introducción

La creciente escala y complejidad del fenómeno de la guerra, a lo largo de todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, dio lugar a la aparición de un nuevo componente o nivel en el arte militar, denominado nivel operacional, como un escalón de transición entre los tradicionales niveles estratégico y táctico del arte militar. Los términos estrategia y táctica quedaban limitados para describir y dirigir el complejo laberinto de una guerra moderna.

En este nivel operacional se planea, conduce y sostiene la campaña. En él se articulan las acciones tácticas de forma que su combinación, coordinada y sincronizada permita alcanzar los objetivos estratégicos[1].

Antes de las guerras napoleónicas, las batallas tenían lugar entre ejércitos desplegados en un terreno limitado, y solían tener una corta duración. En este escenario la estrategia fundamentalmente consistía en el movimiento del ejército para adoptar una posición frente al ejército enemigo, mientras la táctica estribaba en el empleo del ejército en el campo de batalla.

La Revolución francesa alteró esta situación, los cambios políticos, sociales y económicos alteraron el fenómeno de la guerra. El arquetipo de guerra limitada evolucionó al modelo de guerra total, como fue el caso de las dos guerras mundiales ocurridas durante el siglo XX, donde las naciones participantes recurrieron a la movilización de todos sus recursos humanos, materiales y económicos.

El desarrollo tecnológico e industrial, facilitó la movilización masiva y el movimiento de los grandes ejércitos. La aparición del ferrocarril, la aviación, los carros de combate, las armas de repetición, el mayor alcance y movilidad de la artillería y el telégrafo, entre otros avances, ampliaron la anchura y profundidad del campo de batalla y dieron lugar a guerras mucho más destructivas. La Primera Guerra Mundial es un claro ejemplo de este aumento de escala, complejidad y poder de destrucción.

Durante los años veinte y treinta del siglo pasado, un grupo de prominentes pensadores militares soviéticos entre los que destacaban Tukhachevsky, Varfolomeev, Svechin, Triandafillov, Shaposhnikov e Isserson, entre otros, revolucionaron el pensamiento militar predominante en esa época. Este grupo, con sus origenes en el ejército zarista pero con una impronta revolucionaria, fue capaz, ejerciendo un liderazgo intelectual, de vislumbrar las consecuencias de este desarrollo tecnológico e

[1] EMAD PDC-01 «Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas Españolas».

industrial. Esta nueva visión operacional, que venía a rellenar el gran hueco existente entre la estrategia y la táctica, quedó reflejada en una serie de estudios teórico-científicos, dando lugar al desarrollo de un nuevo concepto, denominado *arte operacional*[2], como una nueva categoría de la teoría militar.

En un sentido amplio, el arte operacional es aquello que se encuentra «en esa área gris entre la estrategia y la táctica»[3], es decir, si la estrategia es el arte de la guerra y la táctica el arte de la batalla, entonces las operaciones son el arte de la campaña. En realidad este concepto no era nuevo, sino que se remonta a las guerras napoleónicas, ya los estrategas Jomini, Clausewitz y Moltke habían intuido la existencia de un nivel intermedio, pero nunca antes se había desarrollado este concepto con profundidad y rigor.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los militares rusos, tras el estudio y análisis de la misma, concluyeron que los países que participaron, entraron en ella sin entender y evaluar adecuadamente los cambios que se habían producido, afrontándola con los viejos métodos y procedimientos. El estudio y análisis de los cambios en la naturaleza de los enfrentamientos armados, les llevó a investigar a cerca de la necesidad de la preparación y conducción de operaciones conjuntas, realizadas de forma sucesiva por las grandes formaciones en todos los frentes y su coordinación en el tiempo.

El presente documento trata de hacer una aproximación a la particular e histórica actitud hacia el análisis del fenómeno de la guerra por parte de las autoridades militares rusas, tanto durante la época soviética, como en la actual era postsoviética, con la finalidad de analizar el origen e interpretar el nuevo arte operacional aplicado por las FF. AA. rusas en los actuales conflictos en los que intervienen.

Origen, evolución y desarrollo del arte operacional ruso

Primera mitad del siglo xx: las Guerras Mundiales

Rusia, condicionada por su situación geográfica, tanto durante la época zarista como soviética, experimentó y sufrió los efectos de numerosos conflictos armados, lo que ha contribuido a su tradicional inclinación e interés por el estudio de la guerra. Existe una tradición heredada y consolidada en el Estado Mayor General ruso en la realización de

[2] Оперативное Искусство (operativnoye iskusstvo).
[3] ENGLISH John, «The Operational Art. Developments in the Theories of War», editores B.J.C. McKercher y Michael A. Hennesy, Greenwood Publishing Group, Westport, 1996.

profundos estudios, sobre estrategia militar y del entorno operacional, así como del análisis detallado de los conflictos históricos, con la finalidad de predecir las formas y modos en que se desarrollarán los conflictos del futuro.

Un grupo de pensadores militares soviéticos, basándose en lo ocurrido en la Primera Guerra Mundial y especialmente en las experiencias adquiridas por el Ejército Rojo en la guerra civil rusa (1918-1920), en la guerra ruso-polaca (1920) y en la ocupación del Cáucaso Sur (1921-1922), pusieron su atención en la forma de resolver la falta de movilidad y capacidad de maniobra de las unidades en un campo de batalla posicional y estancado. La guerra civil rusa se caracterizó por la maniobra y un mando centralizado, donde los soviéticos se vieron obligados a desplegar un número limitado de fuerzas en el enorme territorio ruso, por lo que priorizaron el uso de trenes blindados y de formaciones de caballería con gran movilidad, para permitir una mayor capacidad de penetración en las poco profundas defensas tácticas del enemigo, y buscar una explotación en profundidad.

Después de la Gran Guerra, uno de los primeros en contribuir con sus estudios y análisis a buscar soluciones a la falta de capacidad de maniobra de las formaciones fue Vladimir Triandafillov[4], autor del trabajo *Características de las operaciones de los ejércitos modernos*, publicado en 1929, en el que se llama la atención sobre la mecanización de la guerra y se encuentra el germen incipiente del concepto de *operación en profundidad*[5].

Entre los más destacados teóricos militares se encontraban Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky[6] y Sergei Sergeyevich Kamenev[7], quienes llevaron a cabo los primeros trabajos en los que se resaltaba la importancia de la realización de *operaciones sucesivas* frente a la visión de una única y decisiva batalla. En estos estudios también se analizan y establecen las nuevas estructuras que los ejércitos deben adoptar para llevar a cabo este tipo de operaciones.

Según los trabajos de Kamenev: «En la guerra moderna de los grandes ejércitos, la derrota del enemigo es el resultado de la suma de continuas y planeadas victorias en

[4] Triandafillov fue jefe del Estado Mayor del Ejército Rojo de mayo de 1931 al 12 de julio de 1931, día en que falleció en un accidente aéreo.
[5] KIPP, Jacob W. «The Origins of the Operational Art 1917-1936».
[6] Mariscal de la Unión Soviética y Jefe del Estado Mayor del Ejército Rojo de 1925 a 1928.
[7] Comandante en jefe del Ejército Rojo de 1919 a 1924.

todos los frentes, alcanzadas unas tras otras e interconectadas en el tiempo, la conducción ininterrumpida de operaciones es la principal condición para la victoria».

Otros destacados pensadores militares aportaron sus visiones en diversos estudios, como Mikhail Vasilyevich Frunze[8] y Alexander Andreyevich Svechin[9], que contribuyeron con sus obras al perfeccionamiento de los conceptos y terminología del arte operacional. Svechin en su más destacada aportación teórica titulada *Estrategia* establece la interrelación entre los componentes del arte militar al indicar: «La táctica provee los "pasos" necesarios para los "saltos" operacionales a lo largo de la senda determinada por la estrategia».

El retraso tecnológico e industrial de la entonces, recién creada la Unión Soviética[10], y la inexistencia de una industria de armamento impedían la mecanización de las fuerzas soviéticas. En los conflictos en los que intervino el Ejército Rojo durante la primera parte de los años veinte, su fuerza motriz descansaba fundamentalmente en los caballos, por lo que la movilidad requerida para llevar a cabo operaciones sucesivas en profundidad desarrollada en los estudios teóricos estaba muy limitada.

El siguiente paso fue el desarrollo de la noción de *batalla profunda*, sancionada por el Ejército Soviético en 1933, cuyo objetivo consiste en romper las defensas tácticas del enemigo con el empleo simultáneo de unidades acorazadas, apoyadas por artillería de largo alcance y aviación. Se trataba de sorprender al enemigo con una impetuosa y decidida acción ofensiva apoyada por el fuego de todos los sistemas de armas, penetrando en toda la profundidad de sus defensas.

La evolución del concepto de *batalla profunda* dio lugar al concepto de *operación en profundidad*[11], que fue elaborado y supervisado por Tukhachevsky y Alexander Ilyich Yegorov[12], y recogido por la doctrina militar soviética en 1936 en los siguientes términos: «La Operación en Profundidad consiste en ataques simultáneos sobre las defensas del enemigo por la aviación y la artillería en toda la profundidad de las

[8] Líder bolchevique durante la Revolución Rusa y comisario militar durante la Guerra Civil Rusa. En noviembre de 1920 dirigió la ocupación de la península de Crimea y derrotó a las tropas del general del Ejército Blanco Pyotr Wrangel.
[9] Antiguo oficial de Estado Mayor del Ejército Imperial y general del Ejército Soviético, profesor de la Academia de Estado Mayor del Ejército Soviético, Svechin contaba con la experiencia de haber participado en la Guerra Ruso-Japonesa y en la Primera Guerra Mundial. Stalin acabó con su vida el 29 de julio de 1938.
[10] La Unión Soviética fue creada el 30 de diciembre de 1922.
[11] Глубокая операция (glubokaya operatsiya).
[12] Mariscal de la Unión Soviética, nombrado segundo jefe del Estado Mayor General del Ejército Rojo en 1931 y fusilado por Stalin el 23 de febrero de 1939.

posiciones defensivas, penetración en la zona de defensa por unidades acorazadas, con un rápido paso del éxito táctico al éxito operacional con el objetivo de envolver y destruir al enemigo. El papel principal es jugado por la infantería, con el apoyo del resto de los diferentes tipos de fuerzas trabajando en el interés de la misma».

Uno de los trabajos más importantes a tener en cuenta en el desarrollo de la operación en profundidad es *La evolución del arte operacional* publicado en 1932, en el que su autor Georgii Samilovich Isserson[13] predice el papel fundamental que jugará la mecanización y el poder aéreo en el desarrollo del arte operacional. Para Isserson, la campaña debe ser un sistema de consecutivas acciones en profundidad, en las que las acciones ofensivas deben llevarse a cabo con una clara y decisiva superioridad en el eje del esfuerzo principal, y la guerra un sistema de sucesivas campañas en profundidad integradas en el espacio y en el tiempo, para lo que se debe pasar de una estrategia lineal a una estrategia en profundidad[14].

A finales de los años treinta, la definición y articulación de estos conceptos permitió la completa definición teórica del arte operacional soviético. Además, el desarrollo tecnológico e industrial de la Unión Soviética en esos años, ya permitía la implementación del mismo, lo que dio lugar a la aparición del arte operacional como un nuevo nivel del arte militar. Las nuevas capacidades aportadas por los nuevos armamentos aumentaron el alcance y la profundidad de las operaciones e hicieron posible romper la estructura operacional del frente enemigo, el objetivo de la maniobra era rodear y derrotar al enemigo aislado en bolsas, privándolo del necesario apoyo logístico.

Pero el más oscuro periodo de la historia soviética estaba a punto de comenzar. Las purgas ordenadas por Stalin contra todos los estamentos del pueblo soviético, se cebaron especialmente contra la élite de intelectuales y líderes militares del Ejército Rojo[15]. Esta brillante élite, que fue capaz de reconocer y elaborar esta nueva teoría se convirtió en uno sus objetivos principales, por lo que las investigaciones y avances en la teoría operacional sufrieron un grave revés.

[13] Isserson fue nombrado jefe del Departamento de Operaciones de la Academia Militar Frunze en septiembre de 1932. Isserson fue acusado de traición y encarcelado por Stalin durante 13 años.
[14] ISSERSON, Georgii Samoilovich. «The Evolution of the Operational Art»
[15] Así se denominó a la nueva organización militar creada por León Trotsky para suceder al Ejército Imperial en 1918.

El radical georgiano Iósif Dzhugashvili, más conocido como Stalin[16], jugó un papel clave durante la revolución rusa y alcanzó la más alta posición en el Estado Soviético en 1928, manteniéndose en el poder hasta 1953. Las purgas dirigidas y ordenadas por Stalin a partir de 1937, se dirigieron especialmente contra los oficiales del Ejército Rojo por su fijación en el temor a una subversión interna, al considerar que el esta era la única institución que podría resistirse a su poder absoluto.

Las purgas llevadas a cabo en el cuerpo de oficiales acarrearon la pérdida de sus empleos y la expulsión de 30.000 oficiales, miles de ellos fueron arrestados y ejecutados, entre los que se encontraban los más prestigiosos y brillantes líderes militares, como Tukhachevsky, Kamenev, Yegorov, Svechin, Isserson y Uborovich acusados de sabotaje, espionaje y de participar en un complot para derribar a Stalin. El daño ocasionado al Ejército Soviético por el terror estalinista fue enorme, ya que quienes les sucedieron en los más altos puestos del mismo, mucho menos cualificados y capaces, abandonaron rápidamente las avanzadas e innovadoras ideas de sus predecesores. La adopción de esta actitud pretendía evitar que se les relacionara con ellos y sus ideas, ya que habían sido calificados por Stalin como «enemigos del pueblo».

Pero el momento elegido por Stalin para someter al Ejército Rojo a este terror no fue el más adecuado, ya que la amenaza de la Segunda Guerra Mundial se cernía sobre Europa. Pronto los soviéticos comprobarían que las fuerzas alemanas empleaban con gran éxito una mezcla de sorpresa, rapidez y una gran capacidad de penetración de las unidades acorazadas y mecanizadas, apoyadas por artillería y aviación, denominado *blitzkrieg*, primero en la invasión de Francia y después en las invasiones de Polonia y de la propia Unión Soviética en junio de 1941. Esta forma de proceder de las fuerzas alemanas tenía una gran similitud con el concepto de *operación en profundidad*. Tukhachevsky, en 1935, ya había alertado de que el rearme de la *Wehrmacht* y las reclamaciones de Hitler de un espacio vital (*Lebensraum*)[17] en el Este de Europa, representaban una seria amenaza militar para la Unión Soviética.

Las fuerzas alemanas lanzaron, el 22 de junio de 1941, la operación *Barbarroja*, la invasión de la Unión Soviética, la mayor acción militar de la Segunda Guerra Mundial[18].

[16] Del ruso стал, significa acero.
[17] Principio ideológico del nazismo que justificaba la expansión hacia el Este de Europa.
[18] En la operación *Barbarroja* participaron 152 divisiones alemanas.

Esta acción rompió el pacto de no agresión que los dos países habían firmado dos años antes. Durante 1941, las victorias alemanas se sucedieron frente al sorprendido y poco preparado Ejército Rojo, las tropas alemanas ocuparon rápidamente Polonia, los Países Bálticos y Ucrania; a finales de ese año las unidades alemanas habían sitiado la ciudad de Leningrado en el norte, habían llegado a las puertas de Moscú en el centro y alcanzado la ciudad de Stalingrado, situada a orillas del Volga, en el sur.

Desde un primer momento, todas las acciones del cuartel general de las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética (*Stavka*)[19] se encaminaron a afrontar una situación desbordante en la que se jugaban la supervivencia. Las primeras acciones se centraron en tratar de detener el avance enemigo, pero las unidades soviéticas fueron incapaces de ofrecer y organizar una defensa efectiva contra el avance imparable de las unidades acorazadas alemanas, las pérdidas sufridas fueron enormes. Simultáneamente, se comenzó a realizar un gran esfuerzo por extraer enseñanzas de las derrotas que estaban sufriendo, aprendizaje y experiencia que sirvieron de base para elaborar nuevas regulaciones y directivas. El objetivo era modificar y adaptar la estructura y organización de sus unidades, así como la forma de operar de las mismas, con la finalidad de revertir la situación. Un claro ejemplo es la directiva de la *Stavka*, de 6 de noviembre de 1942, titulada: *Instrucción relativa al estudio y la aplicación de la experiencia bélica en los frentes y en los estados mayores del ejército*, en la que se hacía especial hincapié en la necesidad de estudiar con detalle los aspectos operacionales.

Desde 1942 hasta el final de la guerra, la *Stavka* emitió una gran cantidad de regulaciones y directivas dirigidas principalmente a modificar los aspectos operacionales de empleo de las unidades acorazadas y mecanizadas. El Ejército Rojo fue corrigiéndose y adaptándose a una nueva forma de dirigir y conducir las operaciones. Un claro ejemplo fue la Directiva n.º 3 de 10 de enero de 1942, en la que se ordenaba a los jefes de las grandes unidades concentrar sus fuerzas para lograr una mayor capacidad ofensiva en un frente limitado. Muchas de estas nuevas regulaciones buscaban que las unidades adquirieran la capacidad de penetrar las líneas y defensas enemigas, para conseguir una explotación en profundidad por unidades con una gran

[19] Ставка es el término usado para referirse al Alto Mando de las Fuerzas Armadas Rusas, se usó tanto en la época de la Rusia imperial como durante la Unión Soviética, hace referencia al personal que lo forma y a su localización. El significado original del término es «tienda de campaña».

fuerza de choque y movilidad, es decir, se recuperaba el concepto de *batalla en profundidad* de los años treinta, eso sí, sin nombrarlo explícitamente y sin hacer referencia alguna a sus creadores por razones políticas.

Mediante un proceso de acierto y error, el Ejército Soviético fue capaz de ir modificando la estructura de sus formaciones, adaptándolas a ejércitos de armas conjuntas, integrados por cuerpos de ejércitos mecanizados y acorazados. Esta adaptación junto con la recuperación y empleo de los conceptos de *batalla profunda* y *operación en profundidad*, permitió a las fuerzas soviéticas derrotar a las fuerzas alemanas en las batallas de Stalingrado[20] y de Kursk[21]. Las victorias en estas batallas permitieron al Ejército Soviético tomar la iniciativa estratégica, y continuar aplicando estos conceptos en las sucesivas campañas.

En junio de 1944, la *Stavka* lanzó la operación *Bagration*, los objetivos estratégicos eran la liberación de Bielorrusia, alcanzar la frontera de Prusia y las orillas del río Vístula. La operación *Bagration* respondía claramente al concepto de operación en profundidad, múltiples. La operación coincidió con el desembarco aliado en Normandía, que provocó la apertura de un segundo frente. De esta forma, el Ejército Rojo, aplicando el nuevo arte operacional, desarrollado por su purgada élite militar, consiguió revertir la situación y alcanzar la victoria en la Gran Guerra Patria.

Segunda mitad del siglo xx: la Guerra Fría

Esta nueva fase se caracterizó por la aparición del arma nuclear. Este nuevo tipo de armamento provocó una revolución en la concepción de los asuntos militares. El principio de Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios parecía difuminarse, ya que los políticos, en esta nueva situación, no solo ejercerían el control del arma nuclear, sino también su forma de empleo.

Este hecho significó un importante cambio en la doctrina militar soviética y un notable impacto en los niveles estratégico, operacional y táctico. Esta nueva situación quedo reflejada en los trabajos de varios destacados militares soviéticos, uno de los trabajos que mejor ilustran estos cambios y la gran importancia de las armas nucleares estratégicas es el titulado *Estrategia Militar* de Vasily Sokolovsky[22], donde se resalta

[20] La batalla de Stalingrado se desarrolló del 23 de agosto de 1942 al 2 de febrero de 1943.
[21] La batalla de Kursk se desarrolló del 5 de julio de al 23 de agosto de 1943.
[22] Vasily Danilovich Sokolovsky fue jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Soviéticas de junio de 1952 a abril de 1960. Sokolovsky fue uno de los más destacados generales soviéticos durante la

que en el futuro los conflictos tendrían un carácter fundamentalmente nuclear, y los fuegos nucleares un papel decisivo en el campo de batalla.

En este caótico escenario, la maniobra operacional era más irrelevante, ya que las fuerzas nucleares se convertían en el principal medio para destruir el enemigo[23]. La irrupción del arma nuclear originó un mayor interés por su influencia en la estrategia y una menor preocupación e interés por los aspectos operacionales, el arte operacional quedaría como un aspecto dependiente del arma nuclear en una guerra total. Esta realidad provocó cambios en la doctrina e importantes cambios en la estructura de las fuerzas soviéticas, como fue la creación de una nueva rama o especialidad de las fuerzas terrestres: las Fuerzas Estratégicas de Misiles con capacidad nuclear, y también la reducción del tamaño de las grandes unidades en personal y medios, para conseguir una mayor maniobrabilidad y una mayor dispersión de las mismas en el despliegue, buscando evitar su vulnerabilidad a las armas nucleares y aumentar su capacidad de supervivencia.

La desaparición de Stalin en 1953, permitió a una nueva generación de eruditos en cuestiones militares, con menos restricciones y de una forma más abierta, estudiar y debatir la naturaleza de la guerra nuclear y su influencia en el arte operacional. También permitió a los historiadores militares soviéticos comenzar a estudiar las causas de los éxitos durante la Gran Guerra Patria, y empezar a entender el verdadero significado y alcance del arte operacional, dando lugar a un renovado interés por los aspectos operacional y táctico.

En los años sesenta y setenta, Estados Unidos y la URSS contaban con un arsenal nuclear suficiente para asegurarse su mutua y total destrucción, ambas superpotencias adoptaron una *estrategia de represalia masiva* en caso de que una de las partes recurriera al uso del arma nuclear. Por lo que ambas partes se mostraron partidarios de la no proliferación de este tipo de armas, y mucho menos por desencadenar una guerra nuclear, cumpliéndose, aquí sí, la idea de Clausewitz de que la guerra no está justificada si los beneficios políticos son menores que el coste y las pérdidas.

Durante los años ochenta, el debate en el Estado Mayor General ruso se centró en el estudio de las consecuencias y efectos de los nuevos avances tecnológicos en la naturaleza de las operaciones, como las mejoras en las comunicaciones, en los

Segunda Guerra Mundial.
[23] SOKOLOVSKY, Vasily. D., «Military Strategy».

sistemas de mando y control, en la mayor capacidad aeromóvil y en el aumento de la precisión de los sistemas de armas, entre otros. En este escenario, aun teniendo presente el contexto nuclear, se volvió a resaltar la importancia de las operaciones en profundidad y, por consiguiente, de los aspectos operacionales.

El principal defensor e impulsor de esta última línea fue el general Nikolai Vasilyevich Ogarkov[24], para quien una guerra nuclear no era una forma racional de alcanzar los objetivos políticos, y se mostró más partidario del desarrollo tecnológico de las armas convencionales. Durante su mandato se potenció especialmente la aviación, la defensa aérea y se incrementó notablemente el número de divisiones mecanizadas y acorazadas. Pues en su opinión, en caso de una guerra en Europa frente a la OTAN, esta podría ser ganada mediante un rápido y masivo ataque por sorpresa con modernas armas convencionales, ante esta situación los líderes políticos y militares norteamericanos dudarían en el empleo de las armas nucleares, sobre todo cuanto mayor fuera la profundidad que alcanzaran en su rápido, masivo y sorpresivo avance las tropas soviéticas en la Europa Occidental. También fue un claro defensor del control de armamentos, como una forma de reducir la tensión durante la Guerra Fría, y jugó un papel de duro negociador en las conversaciones del tratado SALT[25], la experiencia de estas difíciles negociaciones le llevaron a creer conocer las actitudes y posibles reacciones de los líderes occidentales ante un posible conflicto.

El 8 de diciembre de 1991, los líderes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia firmaban los acuerdos que ponían fin a la URSS. El colapso de la Unión Soviética supuso la desaparición del Pacto de Varsovia y la retirada y relocalización de las unidades soviéticas desplegadas en los países de la Europa del Este, esta situación provocó unas severas consecuencias sociales y económicas para el Ejército soviético.

El siglo XXI: la «doctrina Gerasimov»

Al inicio del siglo XXI, la estructura de las FF. AA. rusas todavía se basaba en una organización pensada para la Guerra Fría, no se encontraban actualizadas a la RMA[26] de principios del siglo XXI, caracterizada por nuevos aspectos orgánicos y doctrinales, armamento tecnológicamente avanzado y unidades profesionales.

[24] Jefe del Estado Mayor General de la URSS de 1977 a 1984.
[25] *Strategic Arms Limitation*.
[26] *Revolution Military Affairs.*

Los especialistas rusos centraron su atención en analizar los conflictos que tuvieron lugar en la última década del siglo pasado, como la primera guerra del Golfo o los conflictos de los Balcanes, y la invasión de Irak en 2003. Estos conflictos fueron una fuente de inspiración, provocando debates que fueron recogidos en la revista *Pensamiento Militar*[27], como fue el debate entre el general Vladimir Slipchenko, defensor del papel predominante de la tecnología en las guerras modernas y el uso de las armas de precisión de largo alcance, lanzadas desde el mar, el aire, e incluso desde el espacio, y para el que el enfrentamiento tradicional entre tropas terrestres ya no jugaría un papel central; y por otra parte el general Makhmut Gareev[28], para el que es prácticamente imposible que en una guerra se pueda combatir solo con sistemas de armas de largo alcance, incluso en un futuro remoto.

En la prensa militar rusa continúan apareciendo estudios y trabajos de destacados expertos, actividad que es fomentada por la Academia de Ciencia Militar de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa. Pero el artículo que más reacciones y análisis ha provocado entre los analistas occidentales ha sido el del general Valery Vasilevich Gerasimov[29], publicado en el boletín de la Academia de Ciencia Militar en 2013, titulado *Principales tendencias en el desarrollo de las formas y métodos de empleo de las fuerzas armadas y la actual misión de la ciencia militar en cuanto a su mejora*[30]. En este artículo se resalta la necesidad de estudiar la forma que adoptarán las guerras en el futuro y la naturaleza de sus implicaciones para la ciencia militar. Esta nueva línea de pensamiento militar introduce modificaciones en el tradicional modo de operar de las fuerzas rusas, es lo que varios expertos analistas occidentales han denominado *Doctrina Gerasimov*.

Gerasimov resalta el hecho de que el patrón de las guerras ha cambiado en el siglo XXI, las guerras ya no son declaradas y la diferencia entre el estado de guerra y paz queda

[27] Военная Мысль (voyennaya mysl). Revista militar rusa de teoría y estrategia, fundada en 1918.
[28] Presidente de la Academia de Ciencia Militar de las Fuerzas Armadas rusas.
[29] El general Gerasimov es el actual jefe de Estado Mayor General, se graduó en las Academias Militares de Fuerzas Acorazadas de Kazan y Malinovsky y en la Academia de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas rusas; entre los destinos que ha ocupado se encuentra el de jefe del 58º Ejército, en el Distrito Militar del Cáucaso Norte, durante la segunda guerra de Chechenia.
[30] «Principal Trends in the Development of the Forms and Methods of Employing Armed Forces and Current Tasks of Military Science Regarding their Improvement». Algunas versiones reducidas del artículo han aparecido en la prensa militar rusa con el título «The Value of Science is in Foresight».

desdibujado, pero las consecuencias de este nuevo tipo de conflictos pueden llegar a ser tan catastróficas como una guerra real[31].

La nueva doctrina contempla la participación de grupos y medios no militares realizando acciones, incluso antes de la aparición clara del conflicto, que buscarían conseguir efectos sociales, económicos, humanitarios y políticos dirigidos a crear en un área determinada las condiciones favorables, una preparación previa, para la consecución de los objetivos políticos y estratégicos deseados, como un cambio de gobierno o régimen, es decir, un nuevo *statu quo*. No se trataría de conseguir los objetivos de una forma inmediata, sino de una forma gradual, a veces a largo plazo[32].

Simultáneamente a estas acciones, o en una fase posterior, se realizarían presiones diplomáticas, operaciones de información y desinformación, acciones de guerra cibernética *cyber warfare*, infiltración de agentes de inteligencia, propaganda política, agitación social, bloqueo comercial, sanciones económicas, explotación de vulnerabilidades, uso de fuerzas paramilitares, atentados terroristas, e incluso despliegues estratégicos de fuerzas militares y la utilización de acciones de fuerzas de operaciones especiales, creando un estado de incertidumbre y «fricción» en términos de Clausewitz.

La situación puede evolucionar desde una situación de paz hasta una guerra híbrida, o incluso a una guerra abierta o convencional, donde el uso masivo de armas de largo alcance y de alta precisión se utilizaría para destruir los objetivos enemigos, de forma que las diferencias entre los niveles estratégico, operacional y táctico quedarían difuminadas. Es un camino que no necesariamente tiene que recorrerse al completo, sino que cada conflicto tendría su itinerario y velocidad de proceso propios, en palabras de Gerasimov «cada situación tiene su lógica propia»[33].

En su artículo, Gerasimov recuerda a Aleksandr Svechin: «Es extraordinariamente difícil predecir las condiciones de una guerra. Cada guerra es un caso único, que exige aplicar una lógica particular y no un patrón o modelo fijo».

[31] GERASIMOV, Valery (2013), «Principal Trends in the Development of the Forms and Methods of Employing Armed Forces and Current Tasks of Military Science Regarding their Improvement».
[32] McDERMOTT, N. Roger (2016), «Does Russia Have a Gerasimov Doctrine?».
[33] THOMAS, Timothy (2016), «Thinking like a Russian Officer: Basic factors and contemporary thinking on the nature of war», p. 2.

Conclusiones

Existe una consolidada tradición en las Fuerzas Armadas rusas en la realización de profundos estudios sobre el arte militar, especialmente sobre el componente operacional, y de una explotación científica del análisis detallado de la historia militar; estos estudios han tenido una gran y significativa influencia en el arte operacional empleado por las FF. AA. rusas en los conflictos que han intervenido.

El hecho más destacado de este esfuerzo e interés, fue la creación y desarrollo con rigor y profundidad del concepto *arte operacional*, como un escalón de transición entre los tradicionales niveles estratégico y táctico. Esta revolución en el pensamiento militar de la época, fue llevada a cabo por una élite brillante de pensadores militares en el periodo entre las dos guerras mundiales, sus aportaciones han tenido una gran influencia en las posteriores y actuales generaciones de militares rusos. Este interés por anticiparse a las formas que adoptarán los conflictos en el futuro se mantuvo a todo lo largo del siglo XX, siendo de destacar los estudios y debates sobre la naturaleza de la guerra nuclear y su influencia en el arte operacional.

Hoy en día, hay buenas razones para continuar prestando atención a las actuales reformas de las FF. AA. rusas y a su actual forma de operar, ya que esta ha entrado en una nueva etapa que introduce modificaciones en aspectos tradicionales.

*Miguel Campos Robles**
Teniente coronel del Ejército de Tierra (R)
Máster en Seguridad Internacional, Universidad de Granada

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

36/2018 30 de marzo 2018

*Raquel Arranz Martínez**

La creación de imaginarios

La creación de imaginarios

Resumen

Los imaginarios han sido y son el caldo de cultivo perfecto para múltiples elementos identitarios contemporáneos como son la religión, cultura e ideología. Su evolución y proliferación ha sido cambiante y adaptativa, de tal forma que hemos podido observar la proliferación de estos imaginarios en situaciones muy diferentes, desde movimientos políticos y sociales, terroristas, corrientes emancipadoras o en comunidades de fanáticos religiosos. Hoy en día tienen una gran importancia, están en boga gracias a la aparición de nuevas formas de comunicación y a la alta competencia informativa existente. Esto ha generado dicha información; ya no se busca generar un discurso lleno de verdad, si no que se crea una narrativa sentimental, una mentira emotiva, llena de elementos que captan la atención de los ciudadanos. La época de la posverdad alimenta la creación de múltiples y diferentes imaginarios.

Palabras clave

Narrativa, imaginario, identidad, nihilismo, posverdad, ideología, cultura, religión.

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

The creation of imaginaries

Abstract

Imaginaries have been and are the perfect breeding ground for many contemporary identity elements like religion, culture and ideology. His expansion and proliferation has been changing and reactive, in a manner that we have seen the proliferation of these imaginaries in many different situations, from political and social movements, terrorism, emancipating currents or religious fanatics. Nowadays are so important, they're in vogue with the emergence of new forms of communication and to the high level informative competition. This had led a new form to treat and mobilize information; it's no longer to create a speech full of truth, there's a sentimental narrative, an emotive lie, full of elements that engage the attention of citizens. The post-truth time feed the creation of large number of imaginaries.

Keywords

Narrative, imaginary, identity, nihilism, post-truth, ideology, culture, religion.

Definición

Los imaginarios son herramientas de construcción, de «creación de realidades». Se trata de un proceso social de construcción de la realidad mediante la afirmación de una identidad. Como explica Baeza[1], son ejes de articulación de pensamiento y acción social.

Estos procesos no son inmutables, es decir, se adaptan y evolucionan históricamente incorporando elementos presentes de la sociedad. Son esquemas interpretativos de la realidad, socialmente legitimados mediante discursos y símbolos, que poseen coherencia emocional, históricamente elaborados y modificables, difundidos fundamentalmente a través de medios de comunicación. Por lo tanto, el fin último de los imaginarios es: construir una identidad colectiva en la que los miembros del grupo se identifiquen, se sientan seguros y tengan un sentimiento de permanencia y estabilidad.

Estos imaginarios, los cuales conforman identidades, tienen un elemento indispensable para su proliferación: la narrativa.

La narrativa

La definición que encontramos en la doctrina oficial norteamericana es: «El principal mecanismo para la difusión y absorción de ideologías es la narrativa. Una narrativa es un conjunto organizado de ideas expresado en forma de historia (cuento). Las narrativas son fundamentales para la representación de la identidad, particularmente de la identidad colectiva de grupos religiosos, nacionales y culturales»[2].

Este es el principal elemento legitimador. Crean una realidad[3] desde una reinterpretación y selección de hechos, reescribiendo el pasado para conseguir establecer un «futuro mejor». El punto de partida suele ser una «arcadia feliz», la cual también es el objetivo de futuro, por ello existe un equilibrio entre la realidad y la ficción, pues no se basa en hechos históricos contrastables, si no en promesas que tengan una coherencia emocional con los fines que desean conseguir, precepto muy *maquiavélico*

[1] Baeza, M. A., «Los caminos invisibles de la realidad social: ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales». Ril editores, 2000.
[2] MANUAL FM3.0 OPERATIONS. U.S. Army, 2008, apartado I 66.
[3] Aznar Fernández-Montesinos, F.; Baca Baldomero, E.; Lázaro, J., «La guerra contra la violencia», Editorial Triacastela, 2014, p. 33.

pues «el fin justifica los medios»[4]. Por lo tanto, es acertado decir que las narrativas son un producto de uso interno a pesar de sus pretensiones de universalidad[5].

Las narrativas no son plenamente racionales, si no que apelan a la emotividad, pero si bien es cierto, representan las emociones de una forma racional y legítima[6]. Suelen ser discursos mediáticos (convierten al hombre de la calle en hacedor de justicia y hasta en decidido de la victoria)[7] llenos de dramatismo, morbosidad, sensacionalismo y victimismo ya que pretenden que su mensaje cale en la sociedad puesto que su fin es simbólico y comunicativo. Es necesario que capten la atención mediática, debido a que estas narrativas solo son viables cuando son visibles. También se caracterizan por la gestión de los silencios, al ignorar deliberadamente lo que no las apoya o contradice[8].

Son discursos con motivo habilitante, es decir, tienen un espíritu movilizador y de creación, los cuales tienen un *modus operandi* propio que se basa en la simplicidad, la reiteración y la escenificación, y son refractarios; sólo obtienen información de fuentes afines. Suelen ser discursos en los que el lenguaje está muy cuidado para captar la atención. Este define el marco y fija las reglas con las que se desarrollan las narrativas[9]. Se usa un lenguaje muy simplificado, con frases cortas y un vocabulario limitado, con muchas repeticiones. Por otro lado, destaca el uso frecuente de hipérboles o exageraciones para ocultar las dimensiones reales de los hechos[10]. Estos discursos tienen una serie de criterios bien definidos, como son: la *autorreferencialidad* (se refiere a su propio universo), la estimulación emocional continua, los espectadores dramatúrgicos (es necesario que el «público» se empape de esas emociones), la fragmentariedad (contenidos cortos que evocan emociones rápidas), la reiteración (repetición de lo mismo) y, por último, el vínculo (mantener el contacto). Todo esto es más importante que el propio contenido[11].

---

[4] *El príncipe*, Maquiavelo.
[5] Freund, J., "Sociología del conflicto", Ediciones Ejército, Madrid, 1995, p. 174.
[6] Aznar Fernández-Montesinos, F.; Baca Baldomero, E.; Lázaro, J. «La guerra contra la violencia», Editorial Triacastela, 2014, pp. 31 y 32.
[7] Aznar Fernández-Montesinos, F., «Entender la guerra en el Siglo XXI», Editorial Montesinos, 2011, p. 265.
[8] Aznar Fernández-Montesinos, F.; Baca Baldomero, E.; Lázaro, J. «La guerra contra la violencia», Editorial Triacastela, 2014, p. 32.
[9] Aznar Fernández-Montesinos, F., «Violencia organizada y comunicación política. El conflicto como narración», 2012, p. 3.
[10] Mittermeier J., y Soriano Clemente, J., «Desmontando la posverdad. Nuevo escenario de las relaciones entre la política y la comunicación», Universidad Autónoma de Barcelona, 2017, p. 31.
[11] Rincón, O., «Narrativas Mediáticas. O cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento», Barcelona, 2006, pp. 41, 59-61.

Creación de un enemigo

Como ya hemos dicho, los imaginarios pretenden crear identidades, y lo consiguen gracias a la narrativa, y sobre todo mediante un elemento clave de esta: la creación de un enemigo. Es un elemento de polarización indispensable para la creación de una identidad, ya que la definición de un grupo es naturalmente excluyente. Se genera un binomio «nosotros-ellos» que se caracteriza por ser un modo dicotómico excluyente, puesto que genera una lógica «dentro-fuera»[12], que articula toda la narrativa. Gracias a este binomio se consigue el sentimiento de pertenencia, cohesión y solidaridad dentro del grupo y, por el contrario, también se crea un conflicto latente entre grupos opuestos. Este proceso de creación es, a la vez, un proceso de fragmentación en el que además se generan minorías. En algunos casos, esto puede generar conflictos debido a que el principio de polaridad genera una ascensión de extremos[13]. En estos supuestos el «otro», el oponente, es *cosificado* considerándolo simplemente un obstáculo o un enemigo, debido a que existe un choque de intereses o simplemente hay una pretensión de superioridad de un grupo sobre otro. Se contempla al otro para afirmar su diferencia, considerándolo inferior y pasando a ser este un peligro para su manera de entender la vida. Por lo tanto, hay que protegerse de los «otros», los cuales han sido desposeídos de características humanas, fortaleciendo nuestra propia identidad[14].

También, en casos extremos, es necesario destruir al enemigo, debido a que la amenaza es demasiado grande para la propia supervivencia, así también se demuestra la superioridad y el poder de uno mismo. Como decía Orwell, «el poder está en la facultad de hacer pedazos los espíritus y volverlos a construir dándoles nuevas formas»[15]. Todo este discurso de pertenencia y exclusión tiene una fuerte carga emocional y se sustenta mediante posiciones rígidas e intolerantes. Este proceso excluyente genera movimientos como el sexismo, racismo, clasismo, machismo, nacionalismos…

[12] Aznar Fernández-Montesinos, F., «La ecuación de la guerra», Editorial Montesinos, 2011, p. 106.
[13] Glucksmann, A., «El discurso de la guerra», Anagrama, 1969.
[14] Aznar Fernández-Montesinos, F.; Baca Baldomero, E.; Lázaro, J. «La guerra contra la violencia», Editorial Triacastela, 2014, pp. 23 y 24.
[15] Orwell, G., «1984», Editorial Destino, Barcelona, 1999, p. 261.

Ideología, cultura y religión

Estos imaginarios se han manifestado y naturalizado, especialmente, en tres grandes elementos que han mantenido una relación de dependencia a lo largo de la historia: la ideología, la cultura y la religión[16].

Empecemos por la ideología, ya que los grandes movimientos sociales, revoluciones y guerras, se basaban en la defensa de diferentes ideologías. Las narrativas son la base y principal mecanismo de difusión y absorción de estas. Las ideologías recogen a la perfección todos los elementos anteriormente citados. Se basan en el sentimiento, la pasión y, normalmente en un deseo de cambiar un sistema opresor o alienante. Su completo discurso es *polarizante*, pues excluye lo que no contempla[17], como decía Freund: «el deseo de exclusión es incluso un carácter típico de la ideología»[18]. Tienen una gran capacidad de identificación; mediante la emoción y una propuesta ilusionante ensalzan lo importante: su perspectiva. Si bien es verdad, las concepciones ideológicas son difíciles de penetrar, refractarias por lo que consumen solo información afín. Como dijo Hitler: «Los partidos políticos se prestan a compromisos: las concepciones ideológicas jamás»[19], puesto que si una ideología hace concesiones se desmonta y desarbola todo el imaginario que ha formado y en el cual se basa.

Los grandes procesos históricos de los últimos siglos se han basado en la violencia ideológica, puesto que se pretendía que determinada concepción del mundo debía ser impuesta a los demás, por lo tanto, podemos afirmar que las ideologías son el material fungible de las guerras[20]. Encontramos así que las narrativas también son herramientas de persuasión política con poder de cambiar referencias, esperanzas y percepciones. Un ejemplo perfecto de todo esto es la Guerra Fría. Se trata de una guerra basada en el enfrentamiento de sistemas ideológicos completamente opuestos de dos grandes potencias. Ambas potencias tenían un discurso en el cual demonizaban al otro, lo desposeían de características humanas y así fortalecían su propia identidad, pues debían protegerse del otro ya que amenazaba su forma de vida. Fueron unos años de fuerte tensión debido a que el ambiente hostil y competitivo de ambas potencias era innegable, y ninguna de las partes parecía flaquear en sus convicciones, mostrando

[16] Aznar Fernández-Montesinos, F., «La ecuación de la guerra», Editorial Montesinos, 2011, p. 134
[17] Ibídem, p. 126.
[18] Freund, J., «Sociología del conflicto», Ediciones Ejército, Madrid, 1995, p. 174.
[19] Grundy, K. W. *et al.*, «Las ideologías de la violencia», Editorial Tecnos, Madrid, 1976, p. 58.
[20] Aznar Fernández-Montesinos, F., «La ecuación de la guerra», Editorial Montesinos, 2011, p. 131.

sus posturas rígidas. Pero este proceso no quedó solamente en el territorio de las grandes potencias, si no que generó un mundo polarizado en el cual era necesario un pronunciamiento de a que bando pertenecías. Si bien es verdad, no hubo grandes enfrentamientos directos y sobre todo, la guerra fue mediática y propagandística con la cual se pretendía ensalzar las características de cada régimen obviando lo negativo de estos. La manipulación de las masas mediante el cine, la televisión y la radio fue total. Algunos autores, como Fukuyama, caracterizan el fin de este conflicto, es decir, la caída de la URSS y todo el bloque comunista, como el fin de la historia o el fin de las ideologías[21]. Utiliza este término pues, según él, el liberalismo ganó la partida y a día de hoy no existe otra ideología que no sea la liberal, aunque dentro de esta se encuentren diferentes corrientes con matices distintos.

Glucksmann también considera que, tras el fin del Pacto de Varsovia, nos encontramos ante el fin de las ideologías. Pero recalca que esto no es el fin de las guerras, ni la paz eterna esperada, esto se debe a que: «La bipolaridad disimulaba y disciplinaba una barbarie sin nombre ni rostro, dispuesta a ocultarse hoy tras cualquier máscara»[22]. Además, cabe destacar que la división del mundo en bloques era un elemento de cohesión interna que servía como marco moderador y contenedor de muchas tensiones.

Debido a esta desaparición de los bloques, aparece una nueva forma de guerra: «la guerra ya no se parece a la guerra, ni la revolución a la revolución; si la locura permanece fiel a su ferocidad, ahora se manifiesta nihilista»[23]. Por lo tanto, con el fin de las ideologías se postula el nihilismo como la opción y postura más destacable. Una de las principales razones de la aparición del nihilismo es que el ser humano pasa a definirse como un *homo oeconomicus*, es decir, según Glucksmann, «vive como un parásito, sin compromiso, en una sociedad por la que no hace nada y de la que se aprovecha, y en la que obsesionado por sus resultados económicos, es incapaz de entender el valor de un disidente»[24]. Este *homo oeconomicus* está estrechamente ligado con la concepción del mundo nihilista donde las personas no se inclinan ante

[21] Bell, D., «El final de las ideologías», Edición Ángel Rivero, Alianza Editorial, 2015, pp. 19-20.
[22] Suanzes, F. J. F., «André Glucksmann: el nihilismo como factor belígneo», Cuaderno de Estratégia 124, 82-116, 2004, p. 87.
[23] Ibídem, p. 88.
[24] Suanzes, F. J. F., «André Glucksmann: el nihilismo como factor belígneo», Cuaderno de Estratégia 124, 82-116, 2004, p. 90.

ninguna autoridad, no aceptan ningún principio como artículo de fe[25], incluso reniegan de todo principio religioso, político y social. De esta nueva concepción del mundo nacen las grandes crisis políticas que encontramos en países como Grecia, España, Reino Unido…

La cultura también es una forma de manifestación de imaginarios, puesto que genera unos rasgos *identitarios* comunes de un grupo. Es más fácilmente distinguible a personas de diferentes culturas que de diferentes ideologías, puesto que las primeras tienen costumbres comunes, que les predisponen a actuar de una manera establecida. Esto se observa en los idiomas, la música, la forma de vestir, el arte, la literatura, el cine… Pero no solamente las costumbres definen una cultura, también las normas que derivan de esta. Podemos observar que, en Europa el derecho romano es el imperante en nuestras relaciones jurídicas, por lo tanto, es un rasgo *identitario* y de unión.

Las culturas a su vez conforman civilizaciones, estas son primordiales para la definición de identidades colectivas y dividen el mundo en grandes bloques[26]. Cuanto más útil y armoniosa es una cultura para sus miembros, menos conscientes son de la influencia que ejerce sobre ellos[27]. Como explicaba Huntington: «las grandes divisiones del género humano y las fuentes predominantes de conflicto van a estar fundamentadas en la diversidad de las culturas…. El choque de civilizaciones dominará la política mundial; las líneas de fractura entre las civilizaciones serán las grandes líneas de batalla del futuro»[28].

Por lo tanto, las culturas también son *polarizantes*, puesto que, existe una clara diferencia entre, por ejemplo; occidente y el resto del mundo. La cultura también ha sido un instrumento de dominación, se observa históricamente en toda la época colonial, cuando se pretendió occidentalizar el mundo, y crear una cultura *universalizante* obviando lo diverso de cada región. Se trataron de imponer, las normas y costumbres occidentales a países con otro tipo de tradiciones y composición social, puesto que esos «otros» estaban menos desarrollados y su cultura y valores eran inferiores a los que les estaba imponiendo. El pensamiento cultural general tiende hacia un etnocentrismo, por el cual lo propio es lo natural y lo ajeno lo extraño. Se trata pues de un imaginario más.

[25] Turguénev, I., «Padres e hijos», RIALP, 1867.
[26] Aznar Fernández-Montesinos, F., «La ecuación de la guerra», Editorial Montesinos, p. 153.
[27] Ibídem, p. 149.
[28] Huntington, S., «¿Choque de civilizaciones?», Editorial Tecnos, Madrid, 2002, pp. 15 y 16.

Las religiones no están exentas de los rasgos hasta ahora expuestos. De hecho, como ya he mencionado antes: la ideología, la cultura y la religión tienen una relación de dependencia; sin una de las tres no es posible entender las otras dos. Una muestra de esto es que la religión cristiana ha conformado la cultura occidental, incluso la ideología liberal conservadora, imperante en nuestra época. Como dice Durkheim: «casi todas las grandes instituciones sociales han nacido de la religión»[29]. Esto se debe a que la religión vertebra la cultura puesto que genera unas normas que preservan al grupo, es decir, que garantizan su supervivencia, generando así también unas formas específicas de relacionarse y de estructurar la sociedad.

O sea, que se trata de un factor de definición *identitaria*, que posee su propia narrativa basada en los textos sagrados. Dispone de sus propios símbolos y rituales que los definen y diferencian del resto. En palabras de Durkheim: «las representaciones religiosas son representaciones colectivas; los ritos son maneras de obrar que nacen solamente en el seno de grupos reunidos y que están dedicados a suscitar, mantener o renovar ciertos estados mentales de esos grupos»[30]. Estos símbolos son fácilmente identificables y cualquiera puede verse reflejado en ellos, pues el mensaje de las religiones está dirigido al hombre de a pie, el cuál es el *decididor* de «la victoria». Este tipo de imaginarios se basan en las transferencias de sacralidad y en una fe ciega. Los discursos se fundamentan en la promesa de un paraíso, o existencia mejor a la que se posee, y la deslegitimación de las promesas de otras religiones, pretendiendo debilitar así la fe de los «otros» para conseguir más adeptos a la suya.

Las religiones, en muchos casos, han sido utilizadas por fanáticos o radicales para legitimar conflictos y guerras. Se trata de subgrupos ideologizados, dotados de una dinámica propia que demandan la pureza y apoyan la violencia, aunque no necesariamente la practican.

Esto es bastante visible hoy en día, pues nos encontramos en una época en la que el terrorismo islámico está en boca de todos. Este basa su lucha en elementos de la religión islámica sacados de contexto para así justificar los actos cometidos. Tachan esta lucha de choque de identidades, reforzando que la suya (su religión y cultura) es la realmente legítima y mediante la oposición, la simplicidad, la reiteración machacona y, en especial, la escenificación y el terror, tratan de que su imaginario se establezca

[29] Durkheim, E., «Las formas elementales de la vida religiosa», Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 630.
[30] Ibídem, p. 38.

como principal. Se tildan de víctimas de una sociedad occidental, la cual los ha degradado a un puesto de inferioridad, incluso ocupando territorios que históricamente les pertenecían. Por lo tanto, no solo culpabilizan al «otro», sino que este les da la razón para justificar sus actos.

Con este ejemplo, observamos también cómo ha evolucionado el concepto de guerra. Ahora la guerra tiene una concepción nihilista pues se instala el triunfo en la primacía de las fuerzas destructoras[31]. Nos encontramos en la era del terror sin fronteras, cualquiera puede ejercer la violencia, lo que nos lleva a un estado de «guerra total». En esta situación, en la que el todo vale nihilista conduce a la total liberación del terror, existen ataques brutales a ciudades y bombardeos sistemáticos sobre la población para destrozar la cohesión anímica de los ciudadanos generando así una subordinación voluntaria a estos movimientos. Cuanto más anónimo es el terror, más dramático resulta y de lo que se trata es de aterrorizar al público universal. En esta guerra total, «gana el que más asusta»[32]. Encontramos en estos grupos radicales también la premisa nihilista del «mato luego existo» con el que se pretende la subversión radical y completa de la sociedad, lo que Glucksmann denomina «desorden sistemático»[33].

Medios de comunicación

Todos estos imaginarios tienen otro punto en común que es su difusión, pues como hemos dicho antes, solo son viables cuando son visibles. Por ello, a día de hoy juegan un papel primordial los medios de comunicación. Estos generan formas que naturalizan los imaginarios, influyen en la conciencia emocional de millones de personas[34], y gracias a ellos, llegan a más gente debido a que tienen un efecto multiplicador.

Tienen un papel esencial en la construcción de realidades. Los medios de comunicación, como «máquinas narrativas» que son, crean una visión del mundo a partir de los relatos, mitos y sujetos que ellos visibilizan, que conforman la base de las narraciones y discursos[35].

[31] Suanzes, F. J. F. «André Glucksmann: el nihilismo como factor belígneo», Cuaderno de Estratégia 124, 82-116, 2004, pp. 84-85.
[32] Ibídem, p. 92.
[33] Ibídem, p. 99.
[34] Aznar Fernández-Montesinos, F., «Entender la guerra en el siglo XXI», Editorial Complutense, p. 53.
[35] Chillón, A., «La urdimbre mitopoética de la cultura mediática», Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura 24, 121-159, 2000, p. 153.

Somos conscientes de que la comunicación, tanto en forma como en contenido, ha evolucionado notablemente los últimos años. Los principales factores que han propiciado este proceso de cambio han sido: la modernización, la individualización, la secularización, la *economización*, la *estetización*, la racionalización y la mediatización[36]. De estas características, la que mejor se adapta a las necesidades de los imaginarios es la mediatización. Como Mazzoleni y Schulz publicaron en 1999, la mediatización es un proceso en el que las instituciones (tanto políticas como sociales o económicas) dependen más y más de los medios y están influenciados por ellos[37].

Existe hoy en día una gran abundancia de información y esto intensifica la competición por la audiencia, además gracias a Internet (que ha transformado la naturaleza de la comunicación: ya no se da información en clave unidireccional) y las redes sociales, encontramos una nueva esfera de comunicación que incluye nuevas formas de expresión e intercambio.

Esta competencia por dar y obtener información nos ha llevado a la época de la *posverdad*[38]*.* Está caracterizada por la actual forma de crear y modelar la opinión pública donde los hechos objetivos tienen menos capacidad de influencia que la apelación a las emociones y creencias. Como dice Nereida Carrillo: «impone la necesidad de impactar al público […] recurriendo al drama, las emociones y la ficción»[39]. El objetivo principal de las narraciones en la era de la posverdad es el de atraer a la audiencia, por lo tanto, tienden a tener unas características y rasgos propios del entretenimiento y del espectáculo: «la repetición, el exceso, lo monstruoso, el shock»[40].

Que esta información tenga la apariencia de verdad es más importante que la verdad en sí, los hechos reales pasan a un segundo plano, se modifica la realidad con fines concretos. El discurso que expresan estas narraciones no refleja la realidad, sino que la construye.

---

[36] Blumler, J.G. y Kavanagh, D., «The Third Age of Political Comunication: Influences and Features». Political Communication, 16(3), 209-230, 1999, pp. 210-211.
[37] Mazzoleni, G. y Schulz, W., «Mediatizacion of Politics: A Change for Democracy?», Political Communication, 16(3), 247-261, 1999.
[38] Oxford Dictionaries, Word of the Year 2016 is post-truth.
[39] Carrillo, N., «El género-tendencia del infoentretenimiento: definición, características y vías de estudio», Editorial UOC, 2013, p. 37.
[40] Rincón, O., «Narrativas mediáticas. O cómo cuenta la sociedad del entretenimiento», Barcelona, 2006, p. 33.

En la era digital es más fácil que nunca publicar informaciones falsas que se comparten rápidamente y se toman por realidad (*fake news*). Los algoritmos de las Redes Sociales y motores de búsqueda refuerzan también nuestras creencias y maneras de ver el mundo, es una consecuencia de la personalización de la experiencia de internet (hecha posible por los algoritmos de *Google* o *Facebook*). Con la ayuda de estos se nos presenta la información y noticias que corresponden a nuestras preferencias e intereses, creando universos o burbujas aisladas de información que continuamente autorefuerzan las opiniones propias[41], es decir, únicamente consumimos unos discursos y, por lo tanto, un único imaginario (se refuerzan unas determinadas versiones de la realidad[42]).

Pero podemos apreciar, esto no es algo nuevo. Michael Foucault ya definía la verdad como un relato construido con el único fin del control totalitario de la ciudadanía[43]: «la verdad no está fuera del poder, ni sin poder»[44], «la verdad es de este mundo; está producida aquí gracias a múltiples imposiciones»[45]. También podemos ver que el concepto de *fake news* no es algo nuevo. A lo largo de la historia nos encontramos ejemplos de esto, como: el Ministerio de Propaganda nazi (desarrollado y dirigido por Goebbels), en el cual se establecían una serie de estrategias de propaganda negra basada en el desprestigio, la falsedad y la desinformación con unos objetivos concretos.

Conclusión

Como podemos observar, nos encontramos en una época en la que la proliferación de nuevos imaginarios es mucho más sencilla y rápida. La posverdad y el nihilismo se han convertido en el perfecto caldo de cultivo para estos. Se debe a que, desde la crisis económica que comenzó en 2008, tanto las instituciones públicas como los medios de comunicación, englobando la política, ideologías y normas sociales; se han visto cuestionadas y en constante debate. Nos encontramos con una concepción del mundo

[41] Viner, K., «How technology disrupted the truth», 2016.
[42] Yes, I'd lie to you, https://www.economist.com/news/briefing/21706498-dishonesty-politics-nothing-new-manner-which-some-politicians-now-lie-and, 2016
[43] Chalamanch, M., «Foulcault – Trump, preludio de la posverdad», https://veredes.es/blog/foucault-trump-preludio-la-posverdad-marc-chalamanch/, 2017.
[44] Foucault, M., Alvarez-Uría, F., y Varela, J., «Microfísica del poder», La Piqueta, 1992, pp. 175-189.
[45] Ibídem, pp. 175-189.

nihilista, en la que las formas tradicionales de organización política y social están en duda, generando así nuevas concepciones del mundo, nuevos imaginarios.

Estos nuevos imaginarios se alimentan también de las nuevas formas de comunicación y, del punto débil de estas: la falta de veracidad, en muchos casos, de las informaciones que encontramos en ellas. La facilidad de redactar una noticia falsa y que esta se vuelva viral, hoy en día es incuestionable. Esto se convierte en un instrumento muy valioso para la creación de nuevos imaginarios. También se debe a que, gracias a los algoritmos antes citados de los motores de búsqueda, al final nuestro modo de pensar y las noticias que consumimos se quedan acotados en un único pensamiento y dirección. Esto conforma nuevos y diferentes grupos *identitarios* con una visión propia de la realidad creada gracias a esas nuevas técnicas de proliferación de imaginarios.

Gracias también a estas nuevas formas de comunicación, a la cantidad de medios que disponemos hoy en día para estar conectados al resto del mundo y a la globalización, lo que antes podían ser grupos *identitarios* o imaginarios locales, se vuelven universales, debido a la facilidad y rapidez con la que se mueve la información. Y a pesar de que cada vez vivimos en un mundo más conectado y globalizado, los movimientos e imaginarios que parece que siguen imperando son los rupturistas. Lo observamos con ejemplos como: la victoria del *brexit*, la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU., etc.

Por lo tanto, y como conclusión, cabe destacar, como decía al principio, que los imaginarios no son inmutables. Podemos observar cómo se han ido adaptando y evolucionan históricamente incorporando elementos presentes de la sociedad, conformando y definiendo la política (mediante las ideologías, las guerras, las revoluciones y los grandes movimientos sociales), la religión y la cultura. Así que, no se trata de una cuestión única y exclusiva del pasado. Las identidades grupales que conducen a movimientos sociales, así como a nuevas corrientes de pensamiento siguen basándose en un imaginario común, que mediante una narrativa propia y cuidadosamente elegida aúna los intereses de la mayoría, que excluye a los que no incluye y que genera un sentimiento de cohesión y seguridad grupal.

*Raquel Arranz Martínez**
Grado Ciencias Políticas y Administración Pública
Becaria del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

37/2018 03 de abril 2018

*Jordi Torres Roselló**

El totalitarismo islámico. La ideología que sustenta el terrorismo

El totalitarismo islámico. La ideología que sustenta el terrorismo

Resumen

El siguiente artículo expone la naturaleza totalitaria de los grupos yihadistas, centrándose en la figura de Sayyid Qutb, cuya ideología ha manipulado conceptos islámicos para controlar la identidad musulmana. La progresiva *sharianización* del islam es la columna vertebral de ese sistema, implementando una *sharía* que controla todos los aspectos públicos y privados de la vida humana.

Entender esa estructura totalitaria es esencial para elaborar una estrategia exitosa, que no implica occidentalizar el islam ni islamizar Europa, sino fortalecer las estructuras globales que permiten la existencia de sociedades abiertas.

Palabras clave

Totalitarismo, yihad, islam, sharía.

Islamic totalitarianism. The ideology behind terrorism

Abstract

This work exposes the totalitarian nature behind the Islamic terrorism and its willingness to achieve total control over Muslims, focusing on the ideology promoted by Sayyid Qutb. The sharianization of Islam is the cornerstone of this totalitarian movement,

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

defending sharia as an all-embracing law that must regulate all aspects of the believer life.

Understanding its totalitarian structure is the first step to elaborate a successful strategy that does not involve europeanising Islam or islamising Europe, but the maintenance of global common structures where open society can flourish.

Keywords

Totalitarianism, jihad, Islam, sharia.

Lecciones tras el fin del Daesh

Los días del *Estado* que el Dáesh estableció están contados. Con más de dos mil millones de dólares en ingresos[1], 27.000 combatientes extranjeros[2], y una superficie que llegó a superar la del Reino Unido, lo que fue un éxito inicial del yihadismo agoniza en Siria tras meses de derrotas, reduciéndose al control de zonas desérticas prácticamente inhabitadas y una capital, Raqa, en la que apenas queda rastro ya de su presencia. A pesar de eso, las lecciones que nos deja todo lo sucedido son de gran valor, empezando por la primera: no se trata de un conflicto religioso, ni colonial, ni cultural; se trata de la lucha entre una sociedad abierta y una sociedad cerrada, diatriba que Europa libró en la primera mitad del siglo XX. Entender este matiz forma parte esencial de la estrategia para combatirles de nuevo en un futuro cercano.

El Daesh no es una anomalía sino la consecuencia lógica de un totalitarismo teórico que lleva años incrustándose en el fundamentalismo islámico, y cuyas raíces, que se remontan al Egipto de los años 60, veremos brotar de nuevo tras su derrota militar. En su capacidad para diseñar un estado maquiavélicamente funcional, el totalitarismo islámico muestra su peligrosa fuerza y la sociedad abierta debe actuar pronto y empleando herramientas distintas a las usadas ante ataques terroristas o guerras híbridas.

En el presente documento se pretende señalar el germen totalitario del terrorismo yihadista. En el primer apartado, se realizará una breve conexión histórica e intelectual entre el Estado Islámico y el teórico egipcio Sayyid Qutb. En la segunda y tercera parte, se analizará la ideología establecida por Qutb y su influencia en el fundamento teórico que vertebra el yihadismo contemporáneo. Finalmente, trataremos de aportar una serie de breves reflexiones que apuntan a distintas posibles soluciones.

Unos pasos atrás

En 2006, Daniel Benjamin y Steven Simon publicaron en el *The New York Times* un premonitorio artículo centrándose en la muerte de al Zarqawi, donde percibieron acertadamente un cambio de paradigma: «La lección más importante que nos deja su reinado del terror es el espejo que nos impide entender la verdadera amenazada

[1] MARTÍN, Eduardo, Jordi BORDAS y Eduard YITZHAK. *Objetivo: Califato Universal*, Barcelona: La Vanguardia Ediciones, 2015, p. 118.
[2] The Soufan Group, diciembre 2015. (<http://soufangroup.com/wpcontent/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate_ FINAL3.pdf>).

yihadista. Nuestro desconocimiento de que el yihadismo es un movimiento social y no solo un puñado de organizaciones terroristas»[3].

Fallecido en 2006, Musab al Zarqawi fue el líder de la franquicia de Al Qaeda en Irak y el gran impulsor de la estrategia totalitaria, implementando un control absoluto de la sociedad mediante una violencia atroz, ya no solo dirigida contra infieles, sino contra cualquier persona que no se subordinara al proyecto, incluidos musulmanes suníes. Fue también él quien originó el llamado «terror a pie de calle», una violencia que podía ser exportada de forma global e inmediata mediante internet y las nuevas tecnologías, empezando con el asesinato del americano Nicholas Berg en mayo de 2004 una serie de grabaciones macabras que inspiraría a futuras generaciones de yihadistas.

Tras el vacío de poder que produjo la caída de Saddam Hussein y la invasión americana, la franquicia terrorista liderada por al Zarqawi expandió sus redes sobre un territorio carente de control político efectivo, concibiéndose por primera vez la idea de un Estado Islámico. La consecución del proyecto se produjo unos años más tarde, de nuevo tras la caótica situación de guerra civil en Siria, y la habilidad del nuevo líder, Abu Bakr al Baghdadi, para reunir bajo su mando a antiguos miembros del régimen de Saddam y a buena parte del grupo sirio Jabhat al Nusra, reforzando su independencia respecto Al Qaeda. El Califato se proclamó en junio de 2014, poco después de que el sucesor de Osama bin Laden, Ayman al Zawahiri, confirmara la escisión del grupo.

En 1989, Osama bin Laden, acaudalado miembro de una familia saudí, creó la organización Al Qaeda en el contexto de la guerra de Afganistán, la cual sirvió de base para la coordinación de combatientes internacionales con voluntad de unirse a los *muyahidines*. Tras el asesinato de Abdullah Azzam, bin Laden escoge al egipcio Ayman al Zawahiri como su mano derecha, generando un nuevo rumbo en el grupo que priorizará la lucha armada sobre la difusión y la propaganda islámica. Bin Laden, discípulo de Mohamed Qutb en la Universidad Rey Abd al-Aziz en Jeddah (Arabia Saudí), se familiarizó entre 1974 y 1978 con los escritos del mayor teórico del totalitarismo islámico y hermano de su entonces mentor, Sayyid Qutb, convirtiendo sus escritos en pieza fundamental del adoctrinamiento que recibían los combatientes en los campos de entrenamiento que Al Qaeda estableció en Afganistán[4].

[3] BENJAMIN, Daniel y Steven SIMON. "Zarqawi's life after death", *The New York Times*, 9 de junio, 2006.
[4] KÜNTZEL, Matthias. Jihad and new-hatred, New York, Telos Press Publishing, 2007, pp. 125-126.

Sin embargo, la globalización trajo consigo un cambio en los sistemas de adoctrinamiento que reforzaron aún más el factor totalitario. Mientras aquellos reclutados con conocimientos islámicos eran minoritarios, su mayor éxito provenía de abducir a jóvenes que desconocían esa religión, chicos occidentalizados pero de raíces extranjeras, que vivían en situaciones de pobreza y exclusión social. Explotaban su deseo de venganza revistiéndolo de virtud, culpando a Occidente de sus desgracias y prometiendo una sociedad justa y verdaderamente libre. Este mecanismo sectario sufrió un crecimiento exponencial con los avances informáticos, cada vez más cuantiosos, privados y accesibles, que explica gran parte de su éxito.

En las últimas décadas proliferan los ataques de lobos solitarios radicalizados en el mismo país, sencillos en su ejecución, hechos por jóvenes cuyas familias no sienten orgullo sino vergüenza. Efectivamente, no hay más que repasar los perfiles de los atacantes terroristas para toparse con pequeños delincuentes, traficantes y drogadictos, analfabetos religiosos con problemas de identidad que ni participan en la comunidad ni conocen los textos sagrados.

Las fuentes del totalitarismo islámico

Las raíces del actual totalitarismo islámico se extienden hasta El Cairo de 1928, con el nacimiento de los Hermanos Musulmanes. Pero si el islam promulgado por su fundador, Hassan al-Banna, fue el primero que propuso una acción política del sector más fundamentalista, sin duda el egipcio Sayyid Qutb representó el gran salto cualitativo hacia el comportamiento totalitario.

«Sin la más mínima exageración», apunta el académico alemán de origen sirio Bassam Tibi, «los efectos de sus escritos son comparables al *Manifiesto Comunista* en el momento de los primeros movimientos obreros en Europa. Los fundamentalistas islámicos están mucho más familiarizados con los textos de Sayyid Qutb que con el propio Corán, del que a menudo solo conocen aquellas partes seleccionadas y comentadas por el propio Qutb»[5].

Sayyid Qutb (1906-1966), el escritor y teórico del islam ejecutado bajo el régimen de Nasser, es sin duda el padre intelectual del fundamentalismo islámico contemporáneo. Aún hoy, los escritos del antiguo líder de los Hermanos Musulmanes siguen fascinando a los islamistas desde Marruecos hasta Filipinas, y sus textos están traducidos en

[5] TIBI, Bassam en: KÜNTZEL, Matthias. *Jihad and new-hatred, op. cit.,* p. 80.

todas las lenguas musulmanas. Su gigantesca obra *En la sombra del Corán* representa una interpretación revolucionaria de las historias coránicas, definiendo el islam como el único árbol que da sombra en el desierto del mundo. Pero sigue siendo su *Milestones*, el manifiesto que escribió a través de sus cartas desde la cárcel, lo que se convirtió en su obra más divulgada.

Qutb fue el primero en proclamar la necesidad de una revolución mundial para reconstruir el mundo conforme al islam. Una revolución surgida de la guerra y el terror, en una clara dimensión apocalíptica, enfatizando la «necesidad de destruir a la sociedad previa, de prepararse para una guerra santa y sangrienta»[6]. Era una guerra contra dos enemigos: el primero, los gobernantes del mundo islámico, a los que acusaba de corruptos; y el segundo, la civilización occidental, que consideraba obscena, y a la que debía combatirse mediante la expansión del islam como en los tiempos del profeta.

Se trata de una revolución con un marcado sesgo milenarista, el mismo que radicaba en el corazón de las ideologías totalitarias europeas. La idea es simple en su estructura: hay una sociedad corrupta que nos gobierna y el deber de los puros es exterminarlos en una batalla sin cuartel que nos llevará hacia un nuevo mundo. Si la idea es simple, la consecución exige de la complejidad de una doble acción concomitante: el nuevo mundo no solo necesita una transformación externa de sistemas y estructuras sociales, sino también un cambio interno en la forma de un nuevo hombre.

Sayyid Qutb centraba su doble revolución en dos ideas: el *jahiliyya* y el *takfir*. *Jahiliyya* es un concepto coránico que sirve para definir la ignorancia en la que vivía el mundo antes de llegar el profeta, un mundo preislámico dominado por el salvajismo. Qutb utiliza ese mismo término para referirse al mundo contemporáneo, una sociedad corrupta donde los musulmanes son controlados y oprimidos, donde intereses espurios han dividido a la comunidad en distintas regiones, estados y credos, llevándolos hasta un largo letargo en el que ignoran su deber.

«Aún hoy, para los radicales islamistas, las supuestas sociedades musulmanas han caído en un estado de *jahiliyya*, un estado previo a la revelación», apunta el académico argelino Mohammed Arkoun, «la historia es solo un paréntesis, un camino erróneo que será borrado con la llegada de la nueva sociedad islámica». Germina así en el islam

[6] Ibídem. p. 83.

una peligrosa idea mesiánica de salvación, donde la voluntad de Dios tiene que ser llevada a cabo por los hombres.

El segundo concepto coránico que utiliza es el de *takfir*, cuyo significado se usa tanto para el infiel como para el excomulgado, y que Qutb utiliza para atacar a todos aquellos que no siguen los dictámenes del islam. La separación maniquea de la sociedad es un elemento esencial para el crecimiento del odio y el rencor, y el *takfir* le ayudará a construir esas categorías mutuamente excluyentes: los elegidos contra los impuros, los buenos contra los corruptos.

Ese descrédito moral justifica la violencia de su exterminio y la reviste de virtud. Es la misma estrategia llevada a cabo por los regímenes totalitarismos, cuyo entendimiento de la violencia revolucionaria como una fuerza purificadora tiene más en común con los jacobinos que con la Edad Media. John Gray, filósofo británico, llega incluso a emplear el término islamo-jacobinismo[7] para definir el particular uso del terror de los grupos islamistas. Un terror que crea el nuevo mundo y forma al nuevo hombre; una concepción mítica capaz de competir con la visión decadente y obscena de Occidente.

Sayyid Qutb conocía los fenómenos totalitarios y admiraba su eficacia en llevar a cabo rápidas transformaciones sociales. En sus obras, las referencias al nazismo son notables, con quienes comparte la demonización de los judíos, aunque también admiraba el marxismo revolucionario[8]. Su concepción del islam queda pues muy lejos de cualquier otra religión, acercándose más a las grandes ideologías totalitarias y sus mecanismos de acción.

De ellas tomó también la idea de que la estructura político-administrativa de los estados modernos era un sistema decadente e inherentemente opresor. Hitler no creía en el concepto de Estado, y presentaba el nazismo como un vehículo para acometer un retorno a la ley natural del más fuerte. El famoso concepto de *Lebensraum*, o espacio vital, encarna ese cambio de paradigma: «La naturaleza no conoce fronteras políticas» escribió en el *Mein Kampf*, «uno no debe desviarse de las fronteras de la verdad absoluta por culpa de las fronteras políticas»[9].

La ideología nazi traspasaba cualquier cultura y se enraizaba en los conceptos de selección natural y supervivencia primitiva. Su imaginario del romanticismo germánico

[7] ROY, Olivier. *The failure of political Islam*, Londres: I. B. Tauris & Co Ltd, 2007, p. 69.
[8] Olivier Roy presenta sus argumentos en «Is jihad closer to Marx than to the Koran?».
[9] SNYDER, Timothy. *Black Earth*. Penguin Random House, London, 2015, p. 1.

hacía referencia a una sociedad idealizada, en harmonía con la naturaleza y concebida como un todo. El *Volk* alemán no eran los ciudadanos del Reich, sino una unidad biológica inseparable. Del mismo modo, Qutb mantiene en su *Milestones* que «[el Califato] no fue jamás una "civilización árabe" sino una civilización islámica, jamás hubo una nacionalidad sino una comunidad»[10].

La relación entre el territorio y la población adquiere para el totalitarismo islámico ese mismo elemento utópico. Los padres fundadores del totalitarismo islámico nunca concibieron un Estado Islámico, pues la única y verdadera expresión territorial del Califato es la Umma. Para Qutb no existe el Estado Islámico, solo la Umma. Y en esa ausencia de territorialidad se constituye una comunidad imaginaria puramente psicológica.

La Umma hace referencia al mismo tiempo a la comunidad de creyentes y al área geográfica. El concepto que usa Qutb para referirse a la Umma es el de *Tawhid*, la unidad, un grupo homogéneo y harmónico que reniega de cualquier división en términos de clase, raza o nacionalidad. Pero la Umma también consta de una serie de relaciones sociales y políticas, convirtiéndose en una entidad a caballo entre los individuos y el Estado, algo orgánico y autorregulado. Bajo esa premisa, el papel del Estado y las instituciones debe ser paulatinamente reducido hasta desaparecer disuelto en la propia Umma. Igual que en el ideario marxista, donde el triunfo del Estado comunista significa su propia extinción.

Los totalitarismos europeos creían que el estado moderno debía perecer en favor de una estructura holística y orgánica. «Eso significa obediencia ciega» asegura Benjamín Barber, escritor americano, «desde el momento en que se sostiene un orden natural, se vive en la pura antipolítica»[11]. Uno se legitima a sí mismo con argumentos que están más allá de la voluntad humana, sosteniéndolos como verdades objetivas e indiscutibles que por lo tanto no requieren debate, sino sometimiento. En este sentido, asegura el sociólogo franco-iraní Farhad Khosrokhavar, «el islam es atractivo para muchos que persiguen restaurar lo que ellos creen ser un orden natural de las cosas, la jerarquía entre Dios y el hombre, el hombre y la mujer, el padre y el hijo, el bien y el mal»[12].

[10] QUTB, Sayyid en: BERMAN, Paul. *Terror and Liberalism*, New York: Norton, 2003, p. 78.
[11] BARBER, Benjamin R. «*Jihad vs. McWorld* in *Globalization and the Challenges of a New Century*», Bloomington: Indiana University Press, 2000, pp. 29-30.
[12] KHOSROKHAVAR, Farhad. *Inside Jihadism*, Boulder: Paradigm Publishers, 2009, p. 211.

Ese orden natural requiere de un nuevo sujeto, y en el totalitarismo islámico se extiende un proceso de transformación donde se debe eliminar toda forma de individualización posible, ya sea en términos sociales o culturales, en pro de una única identidad musulmana. Un mecanismo que es esencial para captar y adoctrinar a sus seguidores.

Nueva identidad, nueva comunidad

Sucede en nuestras narices, en los corazones de las grandes ciudades europeas. Jóvenes nacidos en Europa, de cultura y hábitos occidentales, son abducidos a través de internet y convencidos de que la sociedad en la que viven les oprime y manipula, y que deben transformarse en guerreros para salvar a su gente y traer un mundo mejor. Pero, ¿por qué son capaces de cruzar medio mundo para unirse a las filas de un ejército sanguinario? ¿Cómo lo hacen para convencer a muchachos de empuñar un cuchillo y rasgar las vidas de sus conciudadanos?

«En el islam, la sumisión lo es todo», afirma Tariq Ramadan, profesor de Estudios Islámicos Contemporáneos de la Universidad de Oxford. «La sumisión a Dios permite al islam crear una sociedad moral, unificada y satisfecha. La sumisión es el camino a la justicia social, a una alma complacida y a la harmonía en el mundo»[13]. Ramadan afirma que en el Corán no hay espacio para el escepticismo o la duda moral, y tampoco existe la lucha entre Dios y el hombre, tan presente en la Biblia, donde la duda se concibe como un vehículo para probar la fe. Un ejemplo es el sacrificio de Isaac: «En la Biblia, hay un claro énfasis en la diatriba entre el amor de Abraham por Dios y el amor hacia su hijo, su incipiente rebeldía, sus dudas mientras asciende la montaña escondiéndole la verdad a su hijo. Mientras, en el Corán, la historia es contada de forma distinta, pues Abraham e Isaac conocen sus destinos y se someten con una obediencia ciega a Dios»[14].

La sumisión se concibe como algo necesario porque el islam más que una religión es un ordenamiento del mundo, ocupando todos los espacios tanto en la esfera privada como pública. Los fundamentalistas han aprovechado esa concepción para incluir su aparato totalitario tras la máscara religiosa, monopolizando no solo la ley, la economía

[13] RAMADAN, Tariq in: BERMAN, Paul. *Terror and Liberalism*, *op. cit.*, p. 27.
[14] RAMADAN, Tariq. *Islam, the West and the Challenges of Modernity*, Leicester: The Islamic Foundation, 2001, pp. 211-213.

o la política, sino también la dieta, la forma de vestir y de socializarse. Esta construcción totalitaria estuvo siempre en el corazón ideológico de Qutb, quien en sus textos resalta la importancia que supone el control absoluto de los creyentes por los preceptos del islam. Parafraseando la célebre sentencia de Mussolini, el totalitarismo islámico pretende tener «todo dentro del islam, nada fuera del islam»[15].

Hay una concepción perversa de libertad en la sumisión que defienden los teóricos del fundamentalismo islámico, como antaño hicieron el leninismo y el nazismo, en pro de unas leyes superiores, ya sea provenientes de la naturaleza, de la historia, o de Dios. «El sistema islámico significa la abolición de las leyes humanas»[16] repite hasta la saciedad Sayyid Qutb en sus obras, predicando que la humanidad solo alcanzará la verdadera libertad cuando deje de estar gobernada por otros hombres y pase a estar gobernada por Dios.

La *sharía*, la ley islámica que domina todos los aspectos de la vida pública y privada del creyente, vertebra el aparato totalitario. Académicos como Bassam Tibi nos advierten de la progresiva *sharianización*[17] del islam y la creciente importancia que toma esta en la identidad de la comunidad musulmana. Los ideólogos totalitaristas entendieron pronto su enorme potencial en la medida en que no solo regula la esfera pública sino también la privada, reconstruyendo al mismo tiempo estructuras políticas y mentales. Qutb liga claramente el establecimiento de la *sharía* al perfeccionamiento humano, diseñando así su nueva sociedad y su nuevo hombre.

«Los fundamentalistas pretender diseñar un nuevo ser, el "renacido en el islam"», apunta el académico Olivier Roy, «la sociedad no puede cambiar sino cambias el individuo. Su fase política busca el compromiso absoluto, una militancia que describe su agenda psicológica, la traslación de sus virtudes a un comportamiento humano concreto»[18]. Para conseguir eso, su estrategia pasa por separar al individuo de su identidad social y cultural, y sustituirla por un islam que lo contenga todo.

La nueva identidad, el nuevo hombre, viene determinado por la Umma. Las tradiciones históricas y culturales de cada individuo, pueblo y comunidad deben ser eliminadas con el propósito de unificar todas las comunidades musulmanas en esa Umma imaginaria,

[15] «Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato». Discurso de Benito Mussolini al Teatro della Scala, Milán, 28 octubre 1925.
[16] BERMAN, Paul. *op. cit.*, p. 95.
[17] TIBI, Bassam. «The Totalitarianism of Jihadist Islamism and its Challenge to Europe and to Islam» en *Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol. 8, Goettingen: Routledge, 2007, pp. 35-54.
[18] ROY, Olivier. *The failure of political Islam, op. cit.*, p. 65.

transformando los preceptos islámicos en un mero conjunto de actos rituales, descontextualizados de su sentido originario, convirtiéndose en meros códigos de conducta. Cuando la religión se separa de la realidad, de su significado cultural y su contexto ambiental, se refuerza la alienación y el control sobre los creyentes. Se convierte en lo que Roy llama «pura religión»: el instante en el que la religión se desliga por completo de su dimensión religiosa en favor de sus normas[19].

Es interesante el análisis de Roy sobre este fenómeno, originado en dos procesos concomitantes: la *desculturalización* y la *desterritorialización*. En otras palabras, separar la religión de la cultura es una herramienta para reforzar la *sharianización* del islam. Para su pretendida única identidad musulmana se requiere separar el islam de cualquier cultura concreta en favor de un conjunto de patrones de conducta trasnacionales, incluyendo creencias, rituales, dietas o vestimenta. Una comunidad de fe en conflicto abierto con las sociedades culturales con las que cohabitan.

El totalitarismo islámico es una cosmovisión, un proyecto de control total que requiere una misma transformación en personas de distinta raza, etnia, cultura o tradición. Se presenta como una verdad absoluta sin matices, discusiones o alternativas en donde todos los individuos deben ser absorbidos por esa mística concepción de Umma. Pero si la Umma es el destino último del totalitarismo islámico, la guerra es el primero.

Como en los totalitarismos del siglo pasado, el factor milenarista juega un papel fundamental, la idea de que la sociedad perfecta debe nacer después de una cruenta batalla final, donde el bien eliminará el mal. Es aquí donde entra en juego el término *yihad*. La palabra «yihad» se ha manipulado enormemente durante mucho tiempo por parte de los islamistas radicales, transformando el concepto hasta convertirlo en un deber individual de luchar para defender el islam y aniquilar al infiel. En realidad, en el Corán nunca se hace referencia a la *yihad* como a una lucha armada, sino más bien como una lucha interna del creyente para perseverar en su fe y mantener sus deberes religiosos[20].

Fue ese deseo milenarista de batalla final el que se introdujo para tergiversar su significado, legitimando la violencia con el propósito de purificar y perfeccionar a la comunidad, convirtiendo así el terror en una herramienta necesaria para la salvación. La *yihad* se convierte en el camino para que muera el antiguo hombre y nazca el

[19] ROY, Olivier. *Holy Ignorance,* London: Hurst & Co., 2010, p. 109.
[20] KÜNTZEL, Matthias. *op. cit.,* p. 64.

hombre nuevo, lo que implica una lucha interna y externa, eliminando el antiguo ser tanto dentro del creyente como en su alrededor.

Para este objetivo, el terror es necesario y la violencia sinónimo de libertad, y como mostraron los regímenes totalitarios, estrategias propagandísticas como la demonización de los enemigos y la victimización de los supuestos elegidos ayudan a empoderar esa visión. Transmitiendo la idea de que ellos eran las víctimas de un mundo corrupto, los bolcheviques y los nazis retorcieron la ética de miles de personas para justificar —o al menos tolerar— hechos aberrantes. El totalitarismo islámico pretende extender esa narrativa en su confrontación con el mundo occidental y lo que denominan falsos regímenes musulmanes. Qutb fue muy claro en eso: para él, la lucha entre occidente y el islam es una reacción a la voluntad permanente del sionismo y el cristianismo de exterminar el islam[21].

La idea de que el paraíso aguarda tras el reino del terror se encuentra en el totalitarismo islámico, como lo estuvo en los totalitarismos europeos. «La yihad no tiene límite alguno», sentencia Qutb, «ni geográfico ni temporal. Será global y no terminará hasta el Juicio Final»[22]. La *yihad* global no fue una realidad hasta la fundación de Al Qaeda por Osama Bin Laden, quien tomó el concepto de yihad del propio Qutb[23]. Una ideología que sostiene tras de sí un movimiento organizado, y que a menudo queda difuminada tras el ruido de las explosiones y el salvajismo de sus brazos ejecutores.

Acciones y reflexiones

Es necesario ver más allá de los atentados terroristas y entender la ideología totalitaria, antigua y bien estructurada, que se ha hecho más visible tras el Daesh y que fascina a tantos abducidos. Pero… ¿Cómo se combate una ideología? Bien, una ideología no se puede borrar de las mentes del mismo modo que se borra del mapa al Daesh, y la respuesta requeriría de una estrategia principalmente cultural, aunando educación, tiempo y nuevas narrativas. Pero me gustaría terminar con una serie de acciones y reflexiones que me parecen interesantes para desarrollar soluciones ideológicas a medio y largo plazo.

[21] QUTB, Sayyid in: BERMAN, Paul. *op. cit.,* p. 92.
[22] Ibídem, p. 98
[23] ROY, Olivier. *Globalised Islam*, *op.cit*., p. 42.

- Al igual que el nazismo o el leninismo no fueron un choque de civilizaciones o culturas, sino movimientos que nacieron en la propia Europa, no deberíamos considerar el yihadismo como un conflicto entre el islam y Occidente. Son sus elementos totalitarios los que deben ser subrayados y no los elementos islámicos de los que se apropiaron. El yihadismo no representa al islam como tampoco el nazismo a Europa.
- El totalitarismo se combate con una sociedad abierta. Esto no implica occidentalizar el islam o islamizar Occidente, sino reforzar las estructuras globales en las que la sociedad abierta florece. Las estructuras pueden coexistir con la fragmentación cultural, pero requiere reforzar el diseño político y jurídico de las sociedades humanas en su conjunto.
- Cuando problemas de integración o identidad contribuyan a la radicalización, sus causas deben combatirse con políticas sociales ambiciosas, sin que ello valga de excusa o justificación a conductas radicales.
- Es falso que los abducidos por el yihadismo no se integren por su condición de musulmanes, sino que acuden al islam radical por su falta de integración. Más que de islamistas radicales, deberíamos hablar de radicales que se convierten al islam.
- Es necesaria una progresiva culturalización del islam, en el sentido en que la religión forme parte de la cultura, de los ritos, creencias y tradiciones de la sociedad en la que se asienta, integrándolas en las festividades y familiarizándolas en el sistema educativo. El islam debe entenderse como religión y cultura y en ningún caso como sustituto del Estado de derecho y el concepto de ciudadanía.

*Jordi Torres Roselló**
Escuela Diplomática

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

38/2018 05 de abril 2018

Julio García Pérez *

La seguridad energética en los mercados de gasolina y diésel en México

La seguridad energética en los mercados de gasolina y diésel en México

Resumen

En cualquier momento México podría enfrentar serios problemas energéticos. Tomando en cuenta que el concepto de seguridad energética está relacionado con suministro a precios asequibles, la reforma energética que impulsó el PRI a finales de 2013 ha ayudado a minimizar los riesgos; sin embargo, quedan muchos retos por delante.

Los mercados de gasolinas y diésel afectan variables claves del país (económicas, políticas, internacionales y sociales). México es exportador de petróleo, pero demanda importar más la mitad de la gasolina que requiere (con valor aproximado del 1% de su PIB) porque no tiene capacidad suficiente de refinación. Pemex ya no es el encargado de suministro de combustible, sin embargo, la seguridad energética depende de él, y puede ser objeto de manipulaciones políticas en cara de las próximas elecciones. La dependencia energética con Estados Unidos es cada vez mayor, sin embargo, las relaciones comerciales entre los países se están complicado con la renegociación del Tratado de Libre Comercio. El robo de combustible son una fuente importante de ingresos para los cárteles de narcotráfico y afectan el suministro en varias zonas del país.

Palabras clave

Seguridad energética, México, combustible, gasolina, diésel, reforma energética, Pemex.

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

Energy security in the gasoline and diesel markets in Mexico

Abstract

At any moment Mexico could face serious energy problems. Considering that the concept of energy security is related with supply at affordable prices, the energy reform promoted by the PRI at the end of 2013 has helped to minimize the risks; however, many challenges remain.

The gasoline and diesel markets affect key variables of the country (economic, political, international and social). Mexico is an oil exporter, but it needs to import more than half of the gasoline that requires (approximately 1% of its GDP) because it does not have sufficient refining capacity. Pemex is no longer responsible for fuel supply; however, energy security depends on the entity, and can be subject to political manipulation in the face of the upcoming elections. The energy dependence with the United States is growing, however, trade relations between countries are complicated by the renegotiation of the NAFTA. Fuel theft is a major source of income for drug cartels and affects supply in several zones of the country.

Keywords

Energy Security, Mexico, Fuel, Gasoline, Diesel, Energy Reform, Pemex.

Introducción

La seguridad energética es una condición necesaria para el desarrollo de los países. Debido a la importancia estratégica para la economía, el sector energético está íntimamente relacionado con la influencia y regulación de los gobiernos, la geopolítica internacional y los fenómenos sociales.

México era uno de los países en el mundo que mantenía monopolios estatales en casi todos los eslabones de la cadena de valor de los sectores energéticos. La reforma que impulsó el actual Gobierno modificó la estructura de los mercados para transitar de un monopolio estatal verticalmente integrado a un modelo de competencia en cada uno de los eslabones.

Los mercados de gasolina y diésel afectan variables claves para el país. Los combustibles, y sus precios, afectan y son afectadas por decisiones políticas (como regulaciones y elecciones), relaciones geopolíticas (como la de Estados Unidos y la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte), fenómenos sociales (narcotráfico y robo de combustibles) y ambientales (derivadas de los índices de contaminación provocada por los combustibles fósiles).

Seguridad energética

La Agencia Internacional de Energía (AIE) es un organismo internacional dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se creó en respuesta a la crisis del petróleo de 1973. La AIE Coordina las políticas energéticas de sus Estados miembros, con la finalidad de fortalecer la seguridad energética entre sus integrantes. México es miembro de esta organización desde el 2017.

La IEA define seguridad energética como «el suministro ininterrumpido a fuentes de energía a precios asequibles»[1]. El concepto incluye dos elementos: la disponibilidad física de estos combustibles y precios asequibles.

Suministro ininterrumpido

Uno de los objetivos de la IEA es mitigar los daños económicos asociados con la interrupción de suministro de petróleo, ayudando a los mercados a restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda.

[1] International Energy Agency. (2014). Energy Supply Security. p.13

Los principales riesgos asociados al suministro de combustible están relacionados con la oferta del producto (producción e importación), el transporte y el almacenamiento. La disrupción física se traduce en un aumento en los precios. Por lo tanto, si el mercado no cuenta con suficiente capacidad de almacenamiento, una restricción leve de la oferta puede aumentar significativamente los precios y resultar grave para la economía. El propósito no es controlar los precios, sino disminuir su volatilidad; en caso de controlarlos se corre el riesgo de enmascarar las señales que los precios envían a los mercados para invertir en donde se requiere infraestructura.

La IEA propone algunos mecanismos de respuesta en caso de interrupción de suministro de petróleo con la finalidad de mitigar la escasez repentina de petróleo. Estos mecanismos de respuesta ante la emergencia están ligados con incremento en la oferta y reducción en la demanda.

Medidas para incrementar la oferta de petróleo:

- Almacenamiento. Es la primera línea de defensa y la más efectiva. Generalmente la regulación establece niveles mínimos de almacenamiento como medida de seguridad energética. El curso de acción más común es que el gobierno permita, temporalmente, una disminución en los niveles de existencias obligatorias.
- Aumento de producción. Esta medida está limitada por la capacidad de producción. Es poco viable a países que no tienen ninguna o poca capacidad libre.

Medidas para reducir el uso de petróleo:

- Restricción de la demanda. Esta medida se enfoca en la industria del transporte debido a que demanda gran parte de los petrolíferos. Las medidas pueden ser muy livianas, como alentar a los usuarios a utilizar el transporte público, o severas, como el racionamiento del combustible.
- Cambio de tipo de combustible. Se alienta el uso de otro tipo de energía alternativa al petróleo; por ejemplo, el uso de energías renovables.

Precios asequibles

En los mercados de carburantes la seguridad energética está más relacionada con los precios que con la disponibilidad física. Las interrupciones en el suministro son más frecuentes en los mercados de energía donde los sistemas de transmisión deben mantenerse en equilibrio constante, como la electricidad.

El ambiente geopolítico e interno de los países, los desastres naturales, los conflictos sociales y el narcotráfico, entre otros factores, amenazan la estabilidad de los precios en los mercados energéticos. Como resultado, la seguridad energética implica una combinación inusual de factores económicos, políticos y sociales.

Diagnóstico de la seguridad energética de combustibles en México

México se encuentra al borde de enfrentar serios problemas energéticos. Su producción local no satisface la demanda y cada vez depende más de las importaciones. El país no cuenta con infraestructura suficiente para extraer petróleo, refinarlo, transportarlo y almacenarlo.

En este escenario se llevó a cabo la reforma energética que se inició a finales de 2013. El objetivo es mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, pero incentivar que las empresas privadas inviertan y compartan con el Estado su experiencia, tecnología y riesgo.

En relación con los combustibles, esta modernización implica:

1. Satisfacer la demanda de gasolina y diésel mediante una mayor producción y/o importación.
2. Aumentar la infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución.
3. Garantizar un entorno competitivo en los mercados.

Durante casi ocho décadas la empresa estatal petróleos mexicanos (Pemex) tenía el monopolio de extracción, refinación, importación y comercialización de petróleo crudo y sus refinados. Pemex tenía la obligación de cubrir la demanda de hidrocarburos a cualquier costo.

Transitar de un modelo de monopolio estatal verticalmente integrado a un modelo de competencia en cada uno de los eslabones de la cadena de valor significa que ahora Pemex ya no tiene la responsabilidad de suministro.

Una condición política para que pudiera llevarse a cabo la reforma energética fue no vender y/o privatizar Pemex. Después de la reforma se le dotó de autonomía; se transformó de un organismo público descentralizado a una empresa productiva del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora Pemex se debe regir como una empresa privada con el objetivo de generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano. Es decir, el Estado actúa como propietario y no como administrador.

Para evitar un aumento agresivo en los precios de combustible, se estableció un régimen transitorio mientras se desarrolla la competencia de manera gradual. A partir de 2016 se permitió a empresas privadas importar combustibles; se pasó de un esquema de precios fijos a uno de precios libres determinados por el mercado (durante la transición se fijaron precios máximos); se modificaron los contratos de franquicia celebrados entre Pemex y las estaciones de servicio. El precio de venta a mayoreo de combustibles y las tarifas de transporte y almacenamiento están reguladas hasta que no existan condiciones de competencia.

Análisis del suministro

El Modelo de Seguridad Energética de Corto Plazo de la IEA (*Model of Short-term Energy Security, MOSES*)[2] examina factores de riesgo y resiliencia asociados a las interrupciones de suministro de corto plazo[3].

El modelo aborda cuatro dimensiones de seguridad. Estos incluyen factores externos, (relacionados con las importaciones) y factores internos (relacionados con la producción nacional). Dichos factores reflejan tanto el riesgo como la resiliencia. La siguiente tabla señala las dimensiones y los indicadores que propone el modelo para medir el nivel de riesgo o resiliencia relacionados con productos refinados.

	Riesgo	Resiliencia
Externo	• Dependencia de las importaciones.	• Diversidad de proveedores. • Puntos de importación.
Interno	• Interrupción de la producción nacional. • Disponibilidad de petróleo.	• Flexibilidad de la infraestructura de refinación. • Nivel de almacenamiento.

Dada la anterior exclusividad del Estado, Pemex cuenta prácticamente con toda la infraestructura actual para garantizar el suministro de combustibles. Pemex debe permitir acceso abierto a la capacidad disponible de su infraestructura a través de concurso de «Temporada Abierta»[4].

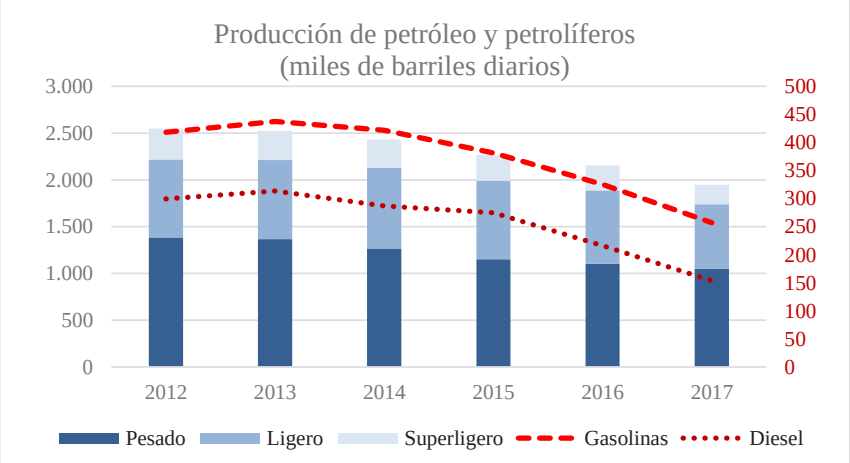
[2] International Energy Agency. (2011). *The IEA Model of Short-term Energy Security (MOSES)*.
[3] Este modelo deja fuera nociones pertinentes con la seguridad a largo plazo, como el impacto ambiental, el crecimiento de la demanda o el agotamiento de recursos naturales.
[4] Hasta el 2017 únicamente se ha asignado un concurso, en la que Tesoro ganó la subasta para el uso de la infraestructura de Pemex Logística, para el transporte y almacenamiento de combustibles.

Infraestructura[5]	Número de instalaciones	Capacidad operativa (mbd)
Refinerías	6	1.615
Terminales de almacenamiento	74	8,000
Instalaciones portuarias	10	n.a.
Terminales marítimas	5	12.500
Poliductos	8,9 mil km	4.000
Carro tanque*	23,3 mil km	n.a.

*(Pemex no cuenta con esta infraestructura)

Producción nacional

Por el momento, Pemex continúa siendo el único proveedor de petróleo crudo y productor nacional de combustibles con 6 centros de refinación en la República. La producción de combustibles ha reducido un 9,2% en los últimos 6 años a causa de un menor nivel de procesamiento de crudo.



Fuente: Pemex (Indicadores petroleros Diciembre de 2017)

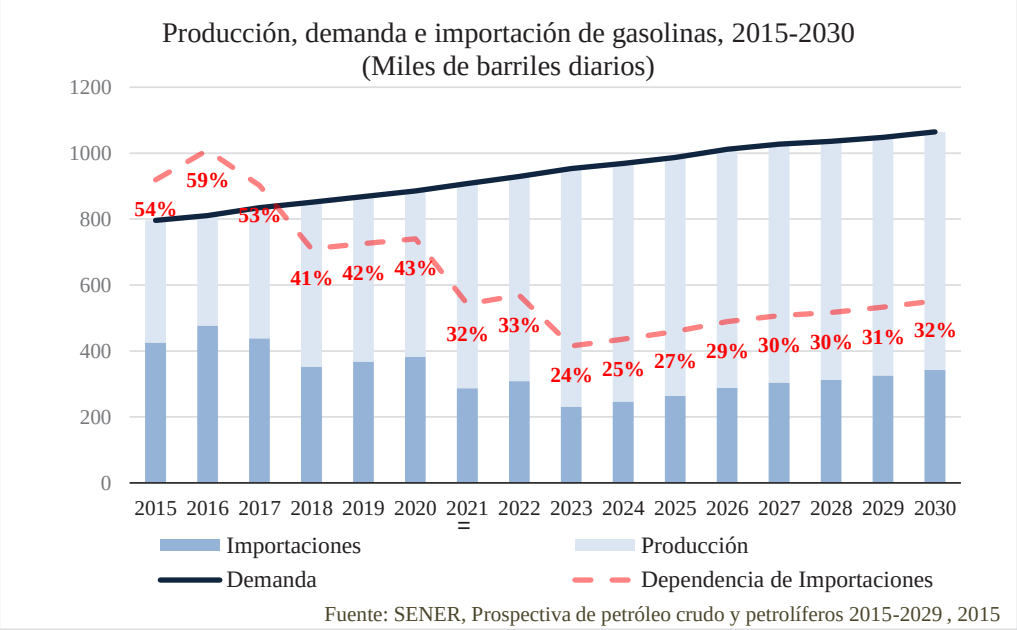
El porcentaje de utilización de las refinerías es bajo, entre 2010 y 2016 promedió un 69%. La baja productividad se debe a paros no programados derivados de problemas operativos, reducciones en el presupuesto de mantenimiento y trabajos de

[5] Secretaría de Energía. (2017). Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México. Ciudad de México. pp. 30 y 56.

rehabilitación para procesar crudos de distintas calidades[6]. Las refinerías en México fueron diseñadas para la refinación de crudos ligeros y México ha disminuido sus reservas en estos tipos de crudos.

Dependencia de las importaciones

México requiere de importaciones para cubrir la demanda. Durante 2016 importó el 61% de gasolinas y el 46% de diésel para satisfacer la demanda[7]. La gasolina es el producto que mayor valor representa en las importaciones; en 2016 se importaron 11 mil millones de dólares, que representa el 4,75% del total de las importaciones y aproximadamente el 1% del PIB[8].



Fuente: SENER, Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2015-2029 , 2015

La Secretaría de Energía estima que para el año 2030 la demanda nacional de gasolinas se incremente un 34,1%, y la de diésel un 77,4% debido al incremento en el parque vehicular. En este periodo se espera que el déficit se reduzca en 19,5%. Durante todo el periodo de estimación, las importaciones de gasolina representarán en promedio el 35,8% de la demanda interna.

[6] Ibíd., p. 22.
[7] Secretaría de Energía. (2017). Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2017-2031. Ciudad de México, p. 58.
[8] Con información de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

Sustitución de proveedores y rutas de suministro

Pemex tenía el monopolio legal para importar gasolina y diésel. La reforma energética permitió a las empresas importar combustible. A partir de 2016, cientos de empresas han solicitado permisos para importar gasolina, pero muy pocos han sido utilizados y cuando la utilizan, se hace en cantidades marginales. Pemex ha importado más del 99% de gasolinas y el 87% de diésel.

Hasta ahora no es rentable importar combustible desde el extranjero para los particulares a pesar de los bajos precios de combustibles en Houston, pues no hay infraestructura para que los combustibles sean transportados y almacenados a costes competitivos.

México importa gasolina principalmente de Estados Unidos. El siguiente mapa indica las rutas de acceso de importación marítima.



El transporte marítimo juega un papel estratégico para las importaciones y, por consecuencia, para garantizar la seguridad energética. En algunas zonas del país es la única alternativa de acceso debido a las ventajas en términos de costes que representa en comparación con el transporte por camión o ferrocarril.

México cuenta con cinco terminales marítimas, dos ubicadas en el Pacífico y tres en el golfo de México. La terminal de Pajaritos, Veracruz representa el 54% de la capacidad operativa. Las 10 instalaciones portuarias son puntos de importación, pero no tienen capacidad de almacenamiento[9].

Existen tres poliductos transfronterizos con Estados Unidos. Existen proyectos de nuevos poliductos con capacidad operativa de 320 mil barriles diarios (mbd).

Mientras Pemex, a través de concursos, no asigne su capacidad disponible de infraestructura a los agentes económicos entrantes, los proyectos de inversión no van a iniciar, pues los inversionistas requieren saber las tarifas por uso de infraestructura para conocer el coste de oportunidad de la inversión. Sin embargo, los concursos se han demorado debido a que Pemex no cuenta con capacidad disponible.

Una parte de la gasolina que adquiere Pemex proviene de su filial estadounidense que sostiene junto a Shell. También adquiere combustibles de otras refinerías internacionales, como Citgo Petroleum (propiedad de la estatal venezolana PDVSA), Exxon Mobil y Marathon Petroleum[10].

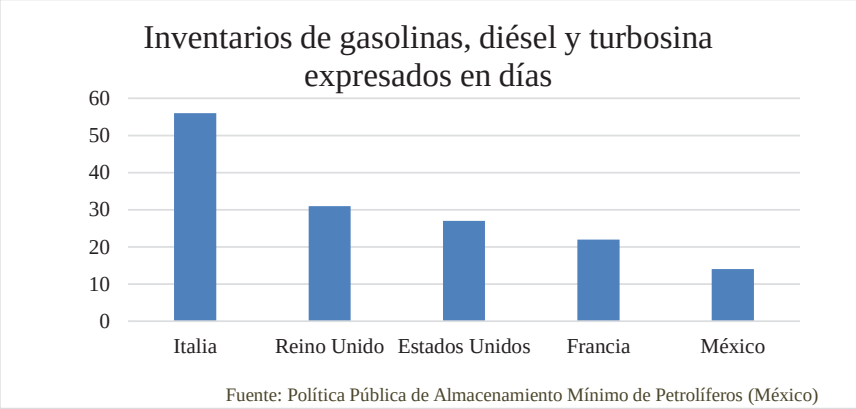
British Petroleum, Total, Glencore, Valero, Exxon, Gulf y Shell están entrando en el mercado a través de importaciones directas de sus productos para comercializarlos directa o indirectamente.

Nivel de almacenamiento

El nivel de inventarios de combustibles en México es significativamente inferior en comparación con otros países miembros de la IEA. En agosto de 2016 equivalían a 14 días si se consideran los inventarios totales (incluyen terminales de almacenamiento, buques, poliductos y existencia en refinerías).

[9] Secretaría de Energía. (2017). Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México. Ciudad de México. p. 31.

[10] Devika Krishna Kumar y Marianna Parraga. (2016). «Refinerías EEUU sacan provecho de importaciones récord de combustible de México». Enero 2018, de Reuters Sitio web: https://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBN14B0TM



Fuente: Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos (México)

La política de seguridad energética en México se ha enfocado únicamente en la creación de almacenamiento[11]. La Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos se expidió después de someterla a consulta pública con los comercializadores y distribuidores, quienes son los obligados a cumplirla.

El almacenamiento puede ser implementado de dos maneras, ya sea en la forma de reservas estratégicas a cargo del Estado o mediante una política de gestión de niveles mínimos de inventarios comerciales de productos petrolíferos.

México ha elegido una política de niveles mínimos de almacenamiento aplicables a inventarios comerciales. La política establece reglas para que cada participante del mercado mantenga disponible un volumen mínimo de producto almacenado, el cual forma parte del volumen total de productos que se comercializan[12].

El objetivo es alcanzar paulatinamente para el año 2025 entre 10 y 15 días de ventas a estaciones de servicio y/o usuarios finales (5 días para el 2020 y entre 8 y 10 días para el 2022). Los días de almacenamiento mínimo dependen de los tiempos de reabastecimiento de productos petrolíferos desde mercados internacionales para cada región logística dentro del país.

Las terminales de combustóleo para la generación de electricidad se van a convertir en terminales de almacenamiento de gasolina (10,700 mdb).

Para la implementación de la política se asumió «que la gran mayoría de los casos de emergencia tienen en promedio una duración máxima de 7 días y solo una proporción

[11] El artículo 82, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos establece que corresponde a la Secretaría de Energía determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro de hidrocarburos y petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.

[12] Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos.

mínima de estos eventos tienen una duración de entre 7 y 10 días, mientras que exista una probabilidad muy baja para el caso de eventos disruptivos con duración superior a 10 días».

Los miembros de la Unión Europea tienen la obligación de almacenar 61 días del consumo interno de petrolíferos o 90 días de importaciones. En Reino Unido, para el caso de refinerías las existencias mínimas deben ser de 67,5 días de sus ventas en el último año[13].

El objetivo es que la obligación de almacenamiento desarrolle la infraestructura y que México cuenta con volúmenes mínimos de combustibles que garanticen el abasto en caso de una disrupción en la oferta.

Los inventarios mínimos podrán ser utilizados solo en situaciones de emergencia de suministro, previa autorización del Consejo de Coordinación del Sector Energético.

Conclusiones preliminares

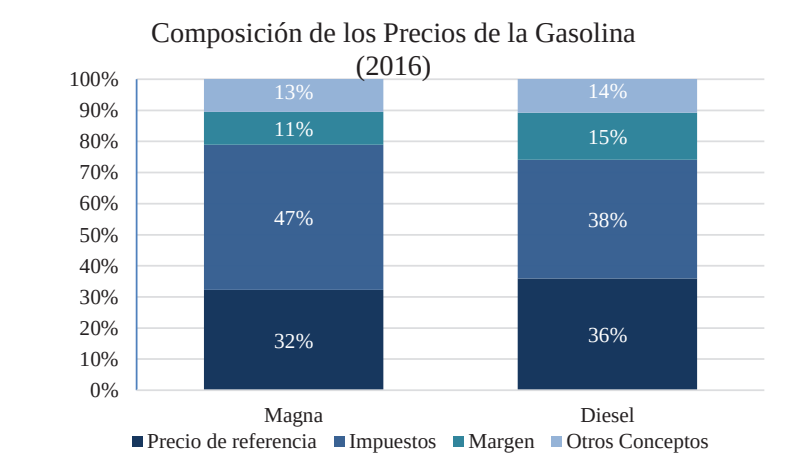
- Producción nacional. Pemex es monopolio y no es eficiente en la producción derivado de los paros en las refinerías.
- Dependencia de importaciones. México depende de las importaciones para surtir la mitad de su demanda. Actualmente Pemex es prácticamente el único importador, por lo que la seguridad de suministro continúa en sus manos.
- Sustitución de proveedores y rutas de suministro. Las principales rutas de suministro para importaciones son las terminales marítimas y los poliductos que conectan con Texas. Se requiere mayor infraestructura, la terminal de Pajaritos, Veracruz es clave para las importaciones. Prácticamente la totalidad de las importaciones de hidrocarburos provienen de Estados Unidos, aunque de distintos proveedores.
- Almacenamiento. México ha apostado por esta política (es la más efectiva ante una emergencia). Sin embargo, aunque se cumpla con los objetivos para el 2025, el nivel de almacenamiento todavía es bajo en comparación con otros países miembros de la AIE.

[13] International Energy Agency. (2014). Energy Supply Security, p. 31.

Análisis de los precios en el mercado de combustibles

El precio de la gasolina juega un papel fundamental en varios factores de interés para los países. Repercute directamente en la inflación por afectar directamente el sector transporte.

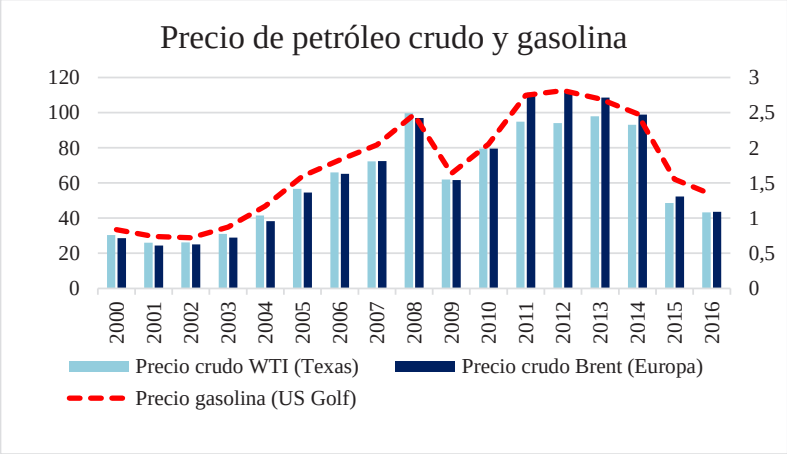
Las principales variables que influyen en el precio de los hidrocarburos son el precio de referencia internacional (principalmente el de Houston), el transporte y almacenamiento, el tipo de cambio peso respecto del dólar, el margen comercial de quienes intervienen en la cadena y los impuestos. La forma en que se determinaban los precios máximos a los que estaban sujeta la gasolina en la transición de la reforma nos pueden dar una idea de cómo se compone el precio de venta al consumidor final.



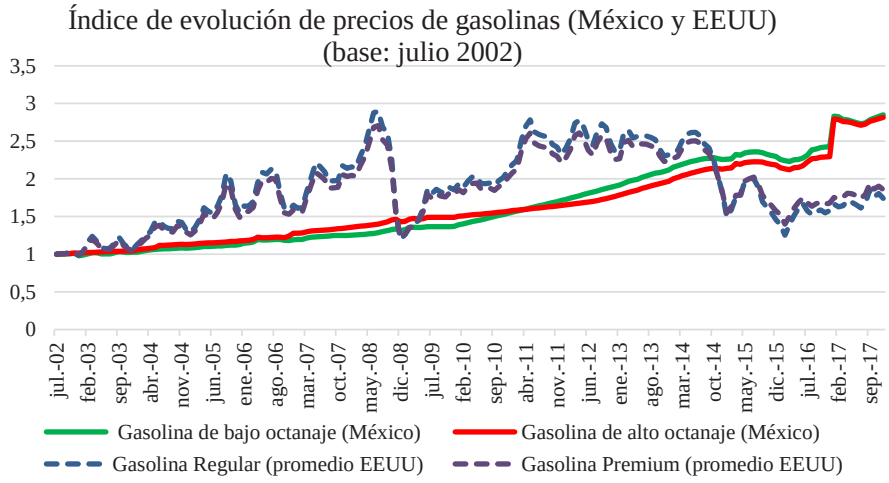
Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo por el que se da a conocer la banda de precios máximos de las gasolinas y el diésel para 2016 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

Precios del crudo

Los precios de referencia de la gasolina están íntimamente ligados a los precios internacionales del petróleo. Los precios del petróleo son afectados por cuestiones geopolíticas y financieras que afectan a todo el mundo. Por ejemplo, la crisis financiera global de 2008 redujo la demanda de petróleo (y por consecuencia su precio); y en el 2014 colapsó el precio del barril debido a sobreoferta mundial ocasionada por la extracción de petróleo *shale* a través del *fracking*.



Precios de referencia internacional

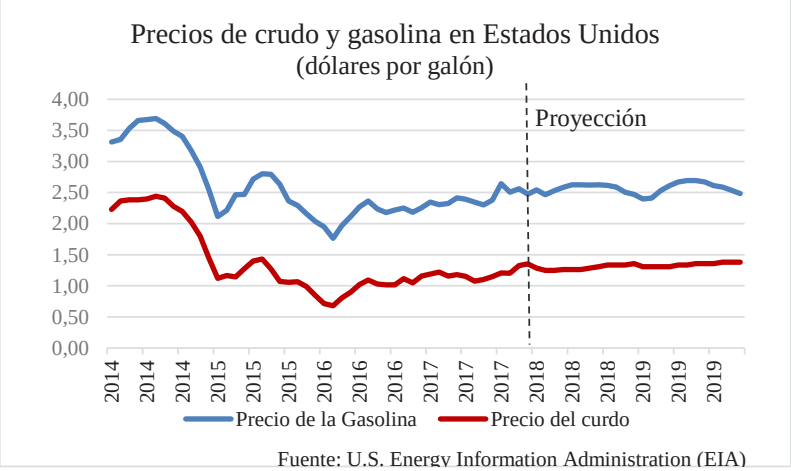


Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Energy Information Administration (EIA) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

En los años pasados los precios en México no se han respondido a las fluctuaciones del mercado internacional del petróleo. En enero de 2017, cuando los precios todavía eran controlados por el Estado, se decretó un aumento del 20% con la finalidad de aliviar la carga fiscal y que los precios se fueran ajustando a los precios internacionales. Este aumento provocó descontento social que desembocó en actos de violencia, con saqueos a comercios y enfrentamientos con la policía. Se reportaron casi 1.500 personas detenidas y, al menos, 5 muertos[14].

[14] Redacción. (2017). Muertos, saqueos y disturbios: 4 cifras del impacto de las protestas por el

La Administración de Información Energética de Estados Unidos no estima cambios en los precios en el futuro. Sin embargo, en un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo se debe estar preparado para cambios en estas estimaciones, como, por ejemplo, un desastre natural.



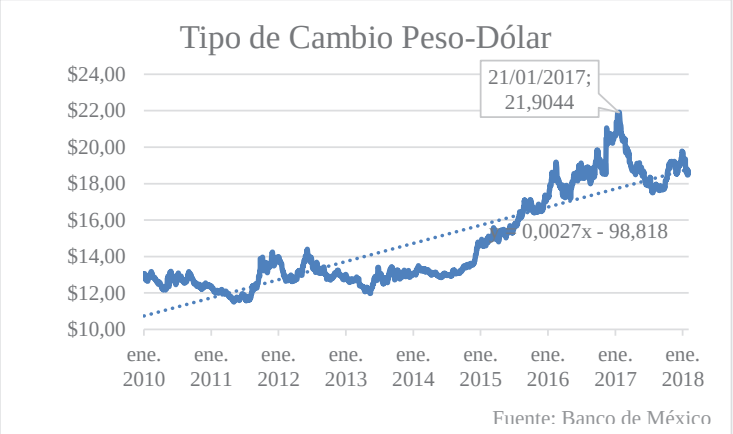
Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA)

Tipo de cambio

El tipo de cambio del preso frente al dólar juega un papel clave en el precio de la gasolina. La volatilidad del tipo de cambio genera incertidumbre que se requiere para garantizar precios asequibles en los mercados energéticos.

Los acontecimientos políticos en Estados Unidos, incluyendo cambios en su Gobierno y en sus políticas gubernamentales, tienen un impacto en el tipo de cambio entre el dólar y el peso. Por ejemplo, el tipo de cambio más alto fue un día después de que Trump asumiera la presidencia (20 de enero de 2017).

«gasolinazo» en México. 8 de febrero de 2018, de BBC Sitio web: http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38538379



Si bien es cierto que el tipo de cambio lleva mucho tiempo afectando a la economía mexicana, ahora su impacto va a ser mayor debido a que impactará directamente en los combustibles, que afecta a todo el sector de transporte.

Variables clave que influyen en el suministro y los precios

Relación entre los mercados de gasolina y la política

Los mercados energéticos en las principales economías del mundo iniciaron su liberalización en décadas pasadas. México era el único país de la OCDE en mantener un monopolio en todos los sectores de la cadena. En los 12 años que el Partido de Acción Nacional (PAN) estuvo al frente del poder ejecutivo no logró instrumentar una reforma de este tipo.

La reforma energética fue impulsada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de retomar la presidencia en 2012. Una de las condiciones para que se implementara la reforma fue no privatizar Pemex y que los hidrocarburos se mantuvieran como propiedad del Estado.

En julio de 2018 se van a celebrar elecciones para elegir al presidente de la República y renovar las Cámaras de Diputados y Senadores. Los precios en la gasolina se perciben como una parte importante de los resultados de la reforma energética.

El candidato del PRI, Antonio Meade, es señalado como el culpable de los aumentos en los precios de las gasolinas, pues era titular de la Secretaría de Hacienda cuando se decretó el aumento del 20% a principios de 2017. Un triunfo del PRI significaría con la continuación de la reforma.

El PAN va a contender en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El candidato, Ricardo Anaya, culpa que los aumentos drásticos de la gasolina fueron ocasionados por el PRI debido a las reformas fiscales y a entorpecer la reforma en los dos sexenios que mantuvo la presidencia. Sin embargo, la reforma no se ve amenazada en caso de que resulte electo.

La postura más radical la encabeza Andrés Manuel López Obrador, quien va a contender por tercera ocasión como candidato del partido Movimiento Regeneración Nacional. En su Proyecto Alternativo de Nación 2018-2014 se asume como partidario de revertir la reforma energética; sin embargo señala que «se consultará a la gente si las reformas se mantienen o se cancelan (…) se construirán nuevas refinerías (…) reiteramos el compromiso de bajar el precio de las gasolinas. (…) Se auspiciará el desarrollo de las ingenierías mexicanas como mecanismo de independencia, en particular en todo lo relacionado con el sector energético»[15].

Para una nueva reforma energética se requiere modificar la Constitución, por lo que no es probable que se revierta la reforma como propone López Obrador en caso de que resulte electo; no obstante, es posible que se lleven a cabo cambios que modifiquen las condiciones de los mercados.

La nueva refinería en México no es una idea nueva. En 2008, en el setenta aniversario de la expropiación petrolera mexicana, el presidente de la República, Felipe Calderón, hizo público el proyecto de una nueva refinería que procesaría 250.000 barriles diarios y costaría 12.000 millones de dólares. Cuatro años después, Enrique Peña Nieto, como candidato del PRI, se comprometió a hacer la obra realidad[16]. Sin embargo, el proyecto se canceló porque no era viable económicamente y se decidió invertir en la reconfiguración de las refinerías existentes.

La industria de la refinación mundial registra una capacidad instalada excedente. De acuerdo con las estimaciones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la producción de petrolíferos excederá las expectativas de demanda en más de 2,2 millones de barriles diarios. Los mercados maduros como Estados Unidos,

[15] Puntos 4, 23, 24 y 27 de los lineamientos básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2014. Morena. (2017). Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. 8 de febrero de 2018, de Morena Sitio web: http://morena.si/lineamientos

[16] Misael Zavala. (2012). Peña Nieto promete «hacer realidad» la Refinería Bicentenario en Hidalgo. 8 de febrero de 2018, de Expansión Sitio web: https://expansion.mx/nacional/2012/05/20/pena-nieto-promete-hacer-realidad-la-refineria-bicentenario-en-hidalgo

Canadá y Europa tendrán limitados incrementos de capacidad en el largo plazo[17]. En Europa entre 2008 y 2013 cerraron 15 refinerías[18]. El mundo está buscando fuentes alternativas de combustible renovables.

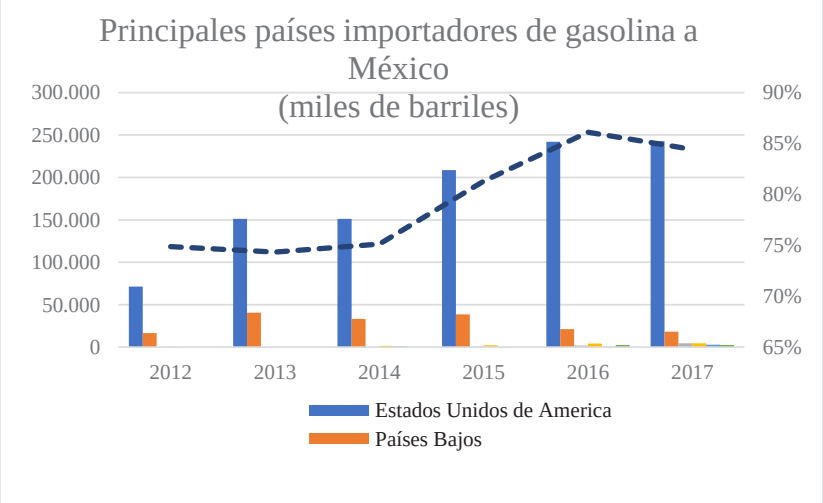
El precio de la gasolina influye en los votos de las próximas elecciones. En caso de que cambien inesperadamente las condiciones de mercado el PRI, como principal propulsor de la reforma, estaría tentado en intervenir en los precios de gasolina.

La reforma energética y la liberalización en los mercados no se ve amenazada en las próximas elecciones, aunque en caso de que gane Andrés Manuel López Obrador se prevén cambios en las normas que traten de incentivar la inversión mexicana.

Relación entre México y Estados Unidos y la renegociación del TLCAN

Las condiciones económicas en México están sumamente relacionadas con las de los Estados Unidos debido al alto grado de actividad económica entre ambos países.

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) las exportaciones de petróleo crudo y productos derivados del petróleo de México a Estados Unidos y Canadá han estado libres o exentas de aranceles. Del mismo modo, desde 2003, las importaciones mexicanas de productos petrolíferos de Estados Unidos y Canadá también han estado exentas de aranceles[19].

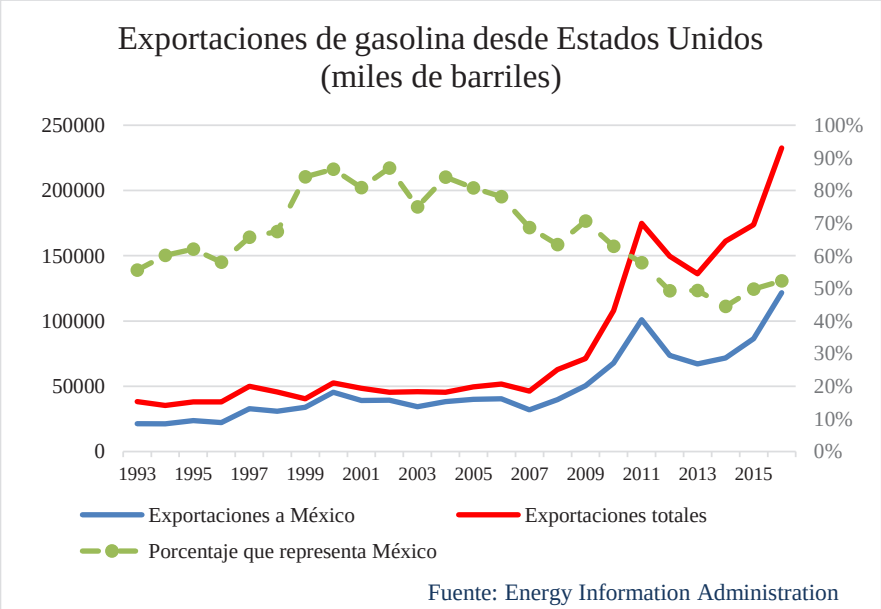


[17] Secretaría de Energía. (2017). Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México. Ciudad de México.
[18] Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. «Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España»; 2015.
[19] Informe anual Pemex 2016.

La interdependencia energética no es semejante entre las dos economías. México depende de las importaciones de combustibles de Estados Unidos; sin embargo, Estados Unidos cada vez depende menos del petróleo crudo mexicano.

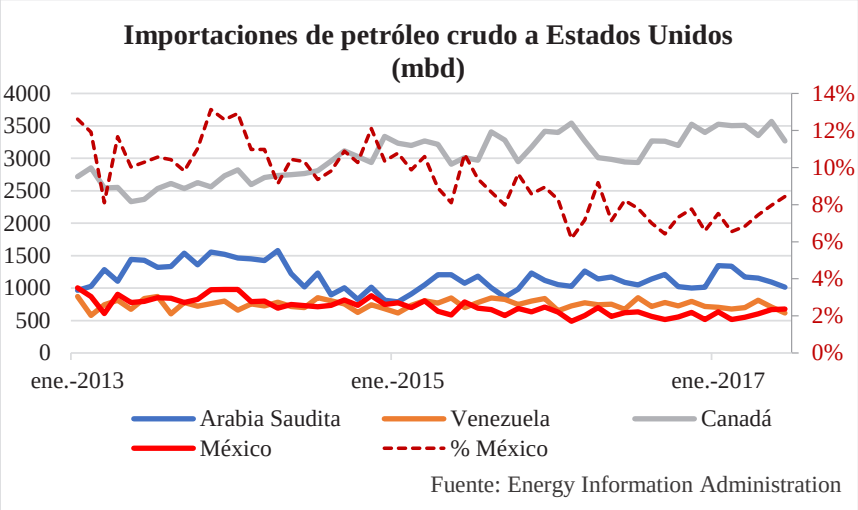
México cada vez es más dependiente de la gasolina que importa desde Estados Unidos. En 2012 importaba el 75% del país del norte, cifra que aumentó al 84% en 2017.

A pesar de que las importaciones de gasolina en México son cada vez mayores, y además de que cada vez en un porcentaje mayor proviene desde Estados Unidos, para este país México representa una participación de mercado menor en el total de sus exportaciones. En el 2002 llegó a representar el 84% de sus exportaciones de gasolina, y en 2016 únicamente un 52%.



Fuente: Energy Information Administration

Respecto al petróleo crudo, México también ha representado menor proporción. En 2013 representaba el 13% de las importaciones de petróleo crudo a Estados Unidos, este margen ha ido disminuyendo, pues en 2017 representaba aproximadamente el 8%. Canadá continúa siendo el principal proveedor de petróleo crudo a Estados Unidos.



Fuente: Energy Information Administration

La relación comercial entre los dos países se ha complicado desde que Donald Trump fue electo presidente de Estados Unidos. Actualmente se está renegociando el TLCAN —incluso está la opción de terminación— debido a que el Gobierno de Trump considera que el comercio con México está contribuyendo sustancialmente a déficit comercial.

A pesar de que el acceso al mercado mexicano es de gran importancia tanto para las empresas de Estados Unidos, los datos mostrados sugieren que para México sería más complicado voltear a otros mercados para satisfacer sus necesidades energéticas en caso de que se obstaculicen las relaciones comerciales con América del Norte.

Narcotráfico y robo de combustible

El robo de combustible puede contribuir al desabastecimiento en algunas regiones del país. Actualmente el robo de combustible representa una de las actividades delictivas más nocivas para México y cada vez las pérdidas son mayores. El número de tomas clandestinas pasó de 102 en 2004 a 6.159 en 2016; la diferencia desde 2004 a 2016 representa un incremento de casi 6.000%[20]. El director general de Pemex Transformación Industrial estima de un impacto entre mil y mil quinientos millones de dólares, con un volumen de 26 mil barriles diarios.[21]

[20] Hernández, N. (2017). El robo de combustible: asalto a la nación. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

[21] Noticia. (2017). Entrevista a Carlos Murrieta Cummings, director de Pemex Transformación Industrial: «El robo de combustible tiene un impacto de entre 20 y 30 mil mdp». 8 de febrero de 2018, de Imagen Sitio web: http://www.pemex.com/saladeprensa/entrevistas/Documents/EN%20FIRME-CARLOS%20MURRIETA-080517.pdf

El robo se realiza a través de la extracción de poliductos y mediante el apoderamiento de los camiones cisterna. Estos robos no solo representan un daño patrimonial por el producto sustraído, pues también provocan explosiones y accidentes.

Se estima que el 95% de las tomas clandestinas es realizado por los grandes cárteles de narcotráfico[22]; sin embargo, también están involucrados funcionarios públicos, empresarios nacionales e internacionales y empleados de Pemex.

El combustible robado tiene tres usos comunes: la reventa, el abastecimiento de vehículos del narcotráfico y su empleo en la fabricación de drogas sintéticas. Pemex ha demandado en Houston, Texas a compañías estadounidenses que supuestamente habrían comprado o procesado productos que les fueron robados[23].

Conclusiones y recomendaciones

La reforma ayudó a reducir los riesgos de seguridad energética, sin embargo, quedan muchos retos que se tienen frente a la reforma.

México no cuenta con infraestructura necesaria para garantizar el suministro de combustibles en caso de una emergencia (sus niveles de almacenamiento son los más bajos entre los miembros de la AIE). Actualmente presenta una grave amenaza ante desastres naturales y/o terroristas. Se está desarrollando nueva infraestructura derivada de la reforma y nuevas políticas, sin embargo, estas pueden resultar insuficientes.

Pemex tiene retos muy complicados por varios frentes. Ahora no tiene la obligación de suministrar combustible, aunque en la realidad continúa dependiendo de él. Debido a que cuenta con la infraestructura está llevando a cabo prácticamente todas las importaciones. En la medida que ponga a disposición de privados su infraestructura, las empresas las utilizarán y/o iniciarán nuevas inversiones en infraestructura.

Pemex mantendrá el suministro en las zonas geográficas en las que no sea rentable realizar inversiones. Es importante vigilar si los precios en estas zonas se van a determinar cuestiones políticas, sociales o económicas. Es peligroso regular los precios porque pueden distorsionar las señales del mercado para identificar la escasez y las necesidades de inversión que hagan más eficiente el mercado. Es más peligroso no

[22] Etellekt Consultores. (2016). Situación actual y perspectivas sobre el robo de hidrocarburos en México 2016. 8 de febrero de 2018, de Etellekt Sitio web: http://www.etellekt.com/reporte/etellekt_robo_de_combustibles_2016.html

[23] BBC. (2011). Pemex demanda a empresas estadounidenses por «robo de petróleo». 8 de febrero de 2018, de BBC Sitio web: http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2011/06/110601_ultnot_pemex_texas_demanda_cch

saber que los precios están distorsionados por decisiones políticas o demagógicas con la finalidad de no asumir el costo político de altos precios en las gasolinas.

México debe estar preparado para diversificar sus fuentes de suministro. La gran mayoría del combustible proviene de Estados Unidos. Las negociaciones para renovar el TLCAN pueden afectar el comercio de combustibles entre los países. En adición, la liberalización en los precios hace todavía más susceptible a la economía mexicana ante la volatilidad del tipo de cambio del peso ante el dólar.

La industria de combustibles está siendo afectada por el narcotráfico por varios frentes. Desincentiva inversiones por no existir un Estado de derecho que las proteja. Representa una fuente importante de ingresos para los cárteles. Reduce la oferta y provoca desabastos y daños a la infraestructura. Provoca accidentes en las tomas clandestinas y por transporte y almacenamiento sin las condiciones de seguridad industrial adecuadas.

México seguirá siendo dependiente de las importaciones, pues no es económicamente viable construir refinerías en un escenario en donde hay una sobreoferta y la demanda se está reduciendo. Las políticas requieren promover la producción de energía renovable y menor dependencia de los hidrocarburos para propiciar una seguridad integral de largo plazo.

*Julio García Pérez**
Máster de Inteligencia, URJC
Becario del IEEE

Bibliografía

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2015). *Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España.* Madrid.

Hernández, N. (2017). *El robo de combustible: asalto a la nación.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

International Energy Agency. (2011). *The IEA Model of Short-term Energy Security (MOSES).*

International Energy Agency. (2014). *Energy Supply Security.*

OCDE. (2007). *Energy Security and Competition Policy.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Oswald, Ú. (2016). Seguridad, disponibilidad y sustentabilidad energética en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (230), 155-196.

Romo, D. (2016). Refinación de Petróleo en México y Perspectiva de la Reforma Energética. *Revista Problemas del Desarrollo*.

SENER, S. d. (2014). *Estrategia Nacional de Energía 2014-2028.* Ciudad de México.

SENER, S. d. (2014). *Estrategia nacional de transición energética y aprovechamiento sustentable de la energía.* Ciudad de México.

SENER, S. d. (2015). *Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2015-2029.* Ciudad de México.

SENER, S. d. (2016). *Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México.* Ciudad de México .

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

39/2018 06 de abril 2018

*Tania García Sedano**

Responsabilidad empresarial por la situación de violación de derechos humanos en la República Centroafricana

Responsabilidad empresarial por la situación de violación de derechos humanos en la República Centroafricana

Resumen

La existencia de cadenas de suministro complejas, largas e internacionales en las que colaboran entramados de filiales, proveedores, franquicias, contratistas y subcontratistas existe un porcentaje más elevado, que en el resto de los casos, de que se produzcan violaciones de derechos humanos.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que o bien se encuentre en su territorio o en su ámbito de su jurisdicción. Obviamente, esa obligación permanece cuando las violaciones de derechos humanos se producen por empresas.

En el presente documento se analiza la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de fecha 20 de julio de 2017 que ratificó la decisión de inmovilización de capitales de ambas empresas por considerar acreditada su responsabilidad en la situación existente en República Centroafricana.

Palabras clave

Tribunal General de la Unión Europea, diamantes de conflicto, cadenas globales de suministro, condena, República Centroafricana.

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

Corporate responsibility for the situation of violation of human rights in the Central African Republic

Abstract

The existence of complex, long and international supply chains in which the networks of subsidiaries, suppliers, franchises, contractors and subcontractors collaborate, there is a higher percentage, than in the rest of the cases, of human rights violations.

States have the obligation to respect, protect and guarantee the human rights of any person who is either in their territory or within their jurisdiction. Obviously, that obligation remains when human rights violations occur by companies.

This document analyzes the Judgment of the General Court of the European Union dated July 20, 2017, which ratified the decision to immobilize the capital of both companies, considering their responsibility for the situation in the Central African Republic to be accredited.

Keywords

General Court of the European Union, conflict diamonds, global supply chains, condemnation, Central African Republic.

Introducción

La existencia de cadenas de suministro largas y complejas en las que suelen participar entramados de filiales, proveedores, franquicias, contratistas y subcontratistas existe un porcentaje más elevado, que en el resto de los casos, de que se produzcan violaciones de derechos humanos[1].

La situación de las empresas multinacionales en las que tienen lugar las meritadas cadenas de suministro hace que puedan realizar violaciones de derechos humanos que pueden alcanzar o superar las dimensiones que violaciones de derechos humanos producidas por los Estados o por particulares pueden llegar a alcanzar.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que o bien se encuentre en su territorio o en su ámbito de su jurisdicción. Obviamente, esa obligación permanece cuando las violaciones de derechos humanos se producen por empresas.

Los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos[2] declaran que aunque no existen normas internacionales de derechos humanos que exijan a los Estados una regulación y control de las actividades llevadas a cabo por empresas de su nacionalidad que operen en el extranjero esta posibilidad debería ser contemplada por los mismos. Asimismo, establecen que las empresas deben adoptar medidas de «debida diligencia de derechos humanos» y ello con el propósito de garantizar que tanto en sus actividades como en la cadena de suministro se respetan los derechos humanos.

Desde otro prisma, ya desde la adopción del Pacto Global[3] entre la comunidad internacional y las empresas, se hace preciso la cooperación de ambos sectores para la consecución de ciertos objetivos en materia de derechos humanos, medio ambiente y respeto de estándares laborales. Así, el propio Pacto Global se define como: «un marco de acción para las empresas que están comprometidas con alinear sus operaciones y estrategias con diez principios universalmente aceptados en las áreas de los derechos humanos, lo laboral, el medio ambiente y la anticorrupción».

---

[1] PARLAMENTO EUROPEO. LOCHBIHLER, B. Comisión de Asuntos Exteriores. Subcomisión de Derechos Humanos. Proyecto de Informe sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea. Documento 2015/2340 (INI). Párrafo 11.

[2] Asumidos por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

[3] https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/

Por último, se hace preciso referenciar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social[4] que ofrece a los gobiernos, a las empresas multinacionales y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores pautas en materia de empleo, formación, condiciones de vida, relaciones de trabajo y de vida y condiciones de trabajo.

La Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de fecha 20 de julio de 2017

En 2015, el Consejo de la Unión Europea[5] decidió inmovilizar los capitales de las empresas Badica y Kardiam «por prestar apoyo a grupos armados o a redes delictivas mediante la explotación ilícita de recursos naturales, incluidos los diamantes, la flora y fauna y sus productos derivados» en República Centroafricana.

Las meritadas empresas recurrieron al Tribunal General de la Unión cuestionando que las conclusiones en las que se asienta la decisión del Consejo e invocados por el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son inexactos o sin fundamento ya que, según su criterio, no prueban que prestasen apoyo a grupos armados[6].

En consecuencia, Badica y Kardiam solicitaron al Tribunal General de la Unión Europea que anulase la decisión de inmovilización de fondos adoptada frente a ellas.

Por su parte, el Tribunal General en sentencia de fecha 20 de julio de 2017[7] ratificó la decisión de inmovilización de capitales de ambas empresas. Ello por entender que había quedado probado la procedencia centroafricana de los diamantes y su exportación de manera ilícita. A la sazón, el Tribunal concluyó que «al continuar comprando diamantes a los coleccionistas, Badica y Kardiam necesariamente prestaron apoyo a los grupos armados».

---

[4] Adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus 279.ª (noviembre de 2000), 295.ª (marzo de 2006) y 329.ª (marzo de 2017) reuniones.

[5] El Consejo recordó que: «*el Bureau d'achat de diamant en Centrafrique/Kardiam fue incluido en la lista [de personas y entidades afectadas] el 20 de agosto de 2015, de conformidad con […] de la resolución 2196 (2015) [de las Naciones Unidas] por prestar apoyo a grupos armados o a redes delictivas mediante la explotación ilícita de recursos naturales, incluidos los diamantes, la flora y fauna y sus productos derivados, en la [República Centroafricana]».*

[6] No es la primera vez que el comercio de diamantes es objeto de una resolución judicial. Así, es destacable, aunque el Tribunal falla en favor de las demandantes, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala cuarta ampliada) de 11 de julio de 2007. Asunto T-170/06.
Recopilación de jurisprudencia, 2007, p. II-02601.

[7] Tribunal General de la Unión Europea. Sentencia de fecha 20 de julio de 2017. Asunto T-619/15.

No se trata de un hecho anecdótico. Así, la asamblea general de Naciones Unidas[8] ha declarado que el comercio de diamantes de zonas en conflicto es objeto de especial preocupación para la comunidad internacional. La razón radica en que, en algunos supuestos, está directamente vinculado con las actividades de movimientos rebeldes para debilitar o derrocar a gobiernos legítimos, conflictos armados, el tráfico ilícito y la proliferación de armamentos, en especial de armas pequeñas y armas ligeras[9].

En ese sentido, el comercio de diamantes, especialmente si provienen de países o zonas en conflicto, representa un factor que incide en la virulencia de los conflictos con la consecuente violación de la paz y la seguridad de las personas que viven o residen en los países afectados[10].

Proceso de Kimberley

Desde distintas órbitas incardinadas en el contexto internacional han surgido iniciativas para atajar el impacto que el comercio, particularmente de recursos naturales, tiene en los conflictos. No podemos obviar que la avidez en la obtención de esos recursos ha sido y es responsable de una buena parte de las violaciones de derechos humanos acaecidas en África.

Ante la creciente toma de conciencia en el ámbito internacional de los vínculos entre diamantes y grupos rebeldes, así como de la creciente amenaza de un *boicot*, los seis

[8] ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Los diamantes como factor que contribuye a los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados a fin de facilitar la prevención y solución de los conflictos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de enero de 2016. Documento: A/RES/70/252. Párrafo 1.

[9] En el ámbito africano, ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de julio de 2016. Aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe del secretario general sobre las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Documento: A/RES/70/292. Párrafo 21: «*Destaca la importancia crítica de que se adopte un enfoque regional para prevenir los conflictos, en particular con respecto a cuestiones transfronterizas como la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, los programas de desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento y reintegración, la prevención de la explotación ilegal de los recursos naturales y del tráfico de productos básicos de gran valor y el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos, y a este respecto pone de relieve el papel esencial de la Unión Africana y las organizaciones subregionales para hacer frente a esos problemas».*

[10] Así se ha constatado en Sierra Leona, Angola, Rwanda, Liberia, República Democrática del Congo y Costa de Marfil. A propósito de esta cuestión es interesante la relación y análisis efectuado por SMILLIE, I. «Blood Diamonds and Non-State Actors» in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Volume 46, October 2013, n.º 4, p. 1020. Por un lado, es destacable por analizar el papel que desempeñan en el terrorismo internacional, PASSAS, N. and JONES, K. «Commodities and terrorist financing: focus on diamonds» in *European Journal on Criminal Policy and Researc*h (2006) 12: 1-33. Por otro, es recomendable OROGUN, P. «"Blood Diamonds" and Africa's Armed Conflicts in the Post-Cold War Era» in *World Affairs;* Winter 2004; 166, 3; Research Library.

Estados fundadores del KP-Bélgica, Botswana, Namibia, Suráfrica, el Reino Unido y Estados Unidos, así como varias ONG y representantes de la industria[11], se reunieron informalmente en la ciudad sudafricana de Kimberley, en mayo de 2000, para buscar una solución al problema del tráfico de diamantes en conflicto[12].

El Proceso de Kimberley destaca porque su negociación e implementación fueron sorprendentemente rápidas y ampliamente aceptadas, posee un diseño complejo y de un rigor relativo, fue asociado con una reducción de la violencia.

Con el propósito de detener el flujo de diamantes de conflicto, junto con el Proceso de Kimberley se constituyó el Sistema de Certificación anejo al mismo como herramienta para el control de las remesas de diamantes[13]. Así, este Sistema de Certificación coadyuva a la aplicación y efectividad de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad relativas al establecimiento de sanciones al comercio de diamantes de zonas en conflicto. De forma indirecta, contribuye a la prevención de futuros conflictos en los que los diamantes puedan representar un factor decisivo[14].

El Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley, solo puede constituirse como un sistema de referencia dotado de legitimación si todos los Estados miembros lo formalizan a través de la legislación nacional necesaria y adoptan sistemas de control dotados de eficacia que impidan la presencia de diamantes de zonas en conflicto a lo largo de la cadena de producción: en la importación y exportación de diamantes en bruto en su propio territorio y a través de sus fronteras[15].

Para que los diamantes en bruto obtengan esa certificación es preciso que los cargamentos sean transportados en contenedores cerrados que impidan su manipulación, fundamentalmente en los cruces de fronteras internacionales, así como

---

[11] RODGERS, E. J. A. «Conflict diamonds Certification and corruption: a case study of Sierra Leone» in Corpus Christi College, Cambridge, UK. P. 271. El Proceso de Kimberley representa un exitoso estudio de caso sobre cómo la sociedad civil, industria y gobierno pueden construir juntos para enfrentar un enorme problema.

[12] BRUFFAERTS, L. «A diamantine struggle: redefining conflict diamonds in the Kimberley Process» in *International Affairs* 91:5 (2015) 1085-1101, p. 1086.

[13] Resolución 1459 (2003) del Consejo de Seguridad, de 28 de enero de 2003. Documento: A/57/489, en la que el Consejo apoyó resueltamente el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley para los Diamantes en Bruto, que supone una valiosa contribución a la lucha contra el tráfico de diamantes de zonas en conflicto.

[14] ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Los diamantes como factor que contribuye a los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados a fin de facilitar la prevención y solución de los conflictos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de enero de 2016. Documento: A/RES/70/252. Párrafo 2.

[15] Ibíd., p. 4.

de un certificado con validación gubernamental creado por el propio Proceso de Kimberley[16].

El Proceso de Kimberley trata de asegurar que los diamantes no constituyan una fuente de financiación de conflictos armados, lo que no significa que no puedan ser objeto de otros delitos. Quizá se debiera ampliar su objeto y competencias de tal modo que sea posible que se subsuman en su ámbito, además de los diamantes de conflicto aquellos otros para los cuales se hayan perpetrado delitos contra los derechos humanos[17].

Diamantes de conflicto

El término diamante de conflicto fue acuñado por Naciones Unidas y definido como[18]: «Diamantes en bruto que utilizan los movimientos rebeldes para financiar sus actividades militares, incluidos los intentos de socavar o derrocar gobiernos legítimos».

Si nos adherimos a la definición acogida en el sistema de certificación de Kimberley[19], los diamantes conflictivos son diamantes en bruto que son un medio del que se sirven los movimientos rebeldes, directamente o a través de sus aliados, para la financiación de sus actividades en conflictos que tienen por objetivo la desestabilización de Gobiernos legítimos. Este sistema contiene una serie de definiciones especialmente importantes, pues supone una homologación de descriptores de los diamantes y de su consideración de no tallados: «Diamante: mineral natural que consiste esencialmente en carbono puro cristalizado en el sistema isométrico, con una dureza 10 en la escala de Mohs, un peso específico de 3,52 y un índice de refracción de 2,42; Diamantes en bruto: diamantes no trabajados o simplemente aserrados, exfoliados o desbastados, descritos en el Sistema Armonizado e incluidos en las partidas 7102 10 00, 7102 21 00, y 7102 31 00 de la nomenclatura combinada»[20].

Así, en los supuestos en que concurran las meritadas características técnicas, el diamante será clasificado como diamante de conflicto siempre que proceda de zonas

[16] HAUFLER, V. «The Kimberley Process Certification Scheme: An Innovation in Global Governance and Conflict Prevention» in *Journal of Business Ethics* (2010) 89. P. 409. En el mismo sentido, PALACIÁN DE INDA, B. «Lo**s** diamantes de conflicto: el proceso de Kimberley» *en Documento de análisis del Instituto de Estudios Estratégicos 01/2011,* enero 2011, p. 1.

[17] Global Witness y PAC. «The Militarized Control of Diamonds and Power in Zimbabwe» in *Partenariat Afrique Canada*, June 14, 2010.

[18] ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución 55/56, 2000. La traducción al castellano es propia, el original en inglés: «*rough diamonds that are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate governments*».

[19] Kimberley Process: http://www.kimberleyprocess.com.

[20] V. Reglamento relativo a nomenclatura arancelaria de 1987 con normas explicativas de 2006.

conflictivas y su comercialización pueda relacionarse directamente con la financiación de conflictos armados, las actividades de movimientos rebeldes que vayan dirigidas a derribar gobiernos legítimos, el tráfico de armas y la proliferación de las mismas.

Los diamantes en conflicto fluyen hacia el mercado legal en donde se olvida su origen y terminan siendo vendidos. Con su venta se sufragan actividades que dan lugar a violaciones de los derechos humanos[21].

Situación en República Centroafricana

República Centroafricana es uno de los países más pobres del mundo[22]. Pese a las numerosísimas riquezas minerales que posee su economía está en ruinas y se caracteriza por la inexistencia de una estructura productiva supeditada a las aportaciones de donantes internacionales[23].

En el año 2013, Francis Bozizé, presidente de República Centroafricana en aquel momento, fue derrocado por la alianza Seleka. La coalición rebelde controló el país y llegó hasta las puertas de Bangui. En consecuencia, el presidente y exgolpista se vio compelido a firmar un acuerdo de paz. Este acuerdo tuvo una duración exigua ya que el 24 de marzo de 2013, la coalición rebelde Seleka, cuyos miembros profesan mayoritariamente el islam, hizo que Michel Djotodia se convirtiese en presidente. Este acontecimiento sirvió de desencadenante al estallido de violencia entre los Séléka, musulmanes, y los grupos principalmente compuestos de cristianos y animistas, llamados antibalaka.

Seleka y Antibalaka vieron en esta circunstancia una oportunidad para «instrumentalizar las diferencias religiosas»[24], presentándose ambos como adalides en la defensa, respectivamente, de las religiones musulmana y cristiana.

---

[21] DIAGO DIAGO, P. «El comercio internacional de diamantes: sistema de certificación del Proceso Kimberley» en *Cuadernos de Derecho Transnacional,* marzo 2009, Vol. 1, n.º 1, p. 78.

[22] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014 (véase http://hdr.undp.org/es/data).
A propósito de esta circunstancia, OPPENHEIMER, N. «Diamonds, Development, and Democracy» in *World Policy Institute* Journal, fall 2008, p. 216: «*On another front, the Diamond Development Initiative represents a commitment to the reduction of poverty among artisanal mining communities in regions once closely associated with conflict diamonds. Equally important are the Partnership against Corruption and the Extractive Industries Transparency Initiative—both actively involved in the international campaign against the cancer that destroys business, competition, and countries. Perhaps these programs will help eradicate these scourges over the next 25 years».*

[23] BOLAÑOS MARTÍNEZ, J. «Conflicto en la República Centroafricana: el desenlace inevitable de un frustrado proceso de paz» en *Documento Informativo Instituto de Estudios Estratégicos* 04/2013, p. 3.

[24] GOURDIN P. «Centrafrique: la fabrication d'un choc des civilisations» en *Études Géoestrategiques* 26.1.2014. Disponible on line: http://etudesgeostrategiques.com/2014/01/26/centrafrique-la-fabrication-

No obstante, la viabilidad de las organizaciones rebeldes constituye la razón por la cual estos conflictos civiles se han concentrado en áreas con abundantes depósitos de recursos minerales como es República Centroafricana[25].

Pese a la firma de un acuerdo de cesación de las hostilidades en fecha 23 de julio de 2014, los grupos armados, antibalaka y los ex-Seleka, siguen actuando con virulencia en buena parte del territorio centroafricano, cometiendo atroces violaciones de derechos humanos contra la población civil[26].

El conflicto, obviamente, ha profundizado y agravado la violencia entre las distintas comunidades presentes en el país. Así, la violencia y rivalidad entre los antibalaka y/o los ex-Seleka se ha intentado amparar bajo la hipotética justificación de supuestas colaboraciones con grupos rivales.

Entre tanto y como consecuencia, solo en 2015, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en la República Centroafricana[27], MINUSCA, informó de 1.278 violaciones de los derechos humanos, de las que fueron víctimas 1.786 personas[28]. Estas violaciones de derechos humanos incluyen asesinatos, actos de tortura y tratos inhumanos y degradantes, detenciones arbitrarias, actos de violencia de género y actos de delincuencia organizada y extorsión.

Hechos enjuiciados

Los hechos objeto del procedimiento consisten en determinar si las empresas Badica y Kardiam proporcionaron apoyo a los grupos armados, Seleka y los antibalaka, en República Centroafricana mediante la explotación y el comercio de recursos naturales ilícitos, incluidos los diamantes y el oro[29].

---

dun-choc-descivilisations/. A mayor abundamiento, KACHIKWU, M.K. «Diamonds and Civil Conflicts in Africa the Conflicts in Central Africa and West Africa» in Energy & Nat. Resources L. 171, 193, 2004, p. 179.

[25] KACHIKWU, M.K. «Diamonds and Civil Conflicts in Africa the Conflicts in Central Africa and West Africa» in Energy & Nat. Resources L. 171, 193, 2004, p.172.

[26] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS. Informe de la Experta Independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana, Marie-Thérèse Keita Bocoum. Documento: A/HRC/30/59.37. Párrafo 37.

[27] Resolución 2149 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7153.ª sesión, celebrada el 10 de abril de 2014. Documento: S/RES/2149 (2014). Párrafos 18, 19 y 20.

[28] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe de la Experta Independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana. Documento: A/HRC/33/63. Párrafo 36.

[29] Expertos en diamantes concluyeron que existía una alta probabilidad de que los diamantes incautados a Kardiam fuesen de origen centroafricano ya que reunían las características típicas de los procedentes

En mayo del año 2014, Badica exportó no solo diamantes sino también oro procedente de Yaloké, Ombella-Mpoko, donde las minas de oro tradicionales habían caído bajo el control de los Seleka.

El 16 de octubre de 2015, se requirió a las meritadas empresas información sobre sus actividades en la República Centroafricana desde la aprobación de la Resolución 2196 (2015) del Consejo de Seguridad y, en particular, los pagos efectuados por Badica a ex-Séléka en Bria y Sam-Ouandja, ambas en República Centroafricana.

Durante el año 2014 Badica realizó compras de diamantes procedentes de las zonas de Bria y Sam-Ouandja. En esas zonas, las fuerzas Seleka impusieron un sistema de tasas e impuestos al transporte aéreo de diamantes y requerían pagos por la seguridad de los coleccionistas de diamantes. Varios de los coleccionistas a los que suministra Badica en Bria y Sam-Ouandja están estrechamente asociados con los comandantes de los antiguos Seleka.

En fecha 28 de octubre de 2014, el grupo de expertos designado por el Consejo de Seguridad presentó su informe final en la República Centroafricana, que resumió la situación con respecto al comercio de recursos naturales de la siguiente manera: «Desde que la República Centroafricana fue suspendida del Proceso de Kimberley en mayo de 2013, se estima que 140 000 quilates de diamantes valorados en US $ 24 millones fueron exportados clandestinamente. En mayo de 2014, las autoridades belgas se apoderaron de 6.634 quilates que habían sido enviados a través de Kinshasa y Dubai a Kardiam, con sede en Amberes (Bélgica), que es la rama belga de la comercialización de la empresa de diamantes de África Central, Badica. Los expertos piensan algunos diamantes incautados en Bélgica vinieron de Sam Ouandja y Bria (prefectura de Haute-Kotto) en el este, donde las fuerzas de los antiguos recaudar Seleka levy en aviones que transportan diamantes y que reciben recolectores de diamantes de pagos a cambio de protección [...] El tráfico de oro de África Central, estimado en alrededor de 2 toneladas al año, es manejado principalmente por el Camerún. Involucrados en este colectores de tráfico Yaloké (prefectura de Ombella-Mpoko) y Boda (Lobaye prefectura) que han acudido a Camerún para escapar de los ataques basados en motivos religiosos como los grupos antibalaka llevan a cabo desde

Sam-Ouandja y Bria, así como de Nola, en la provincia Sangha Mbaéré, en el suroeste del país.

enero 2014 y que dieron como resultado el control de las minas artesanales de oro en las cercanías de Yaloké».

Se hace preciso destacar que no es casual que la empresa matriz tenga su sede en Bélgica. Este país ha adoptado medidas fiscales para el fomento y consolidación de la industria del diamante en Amberes y con la finalidad de evitar su desplazamiento a otros países[30].

Pese a ello y vinculado con el proceso Kimberley es de destacar que, tanto el Consejo Diamante como el Consejo Superior Diamante de Bélgica, han contribuido considerablemente a la constitución y consolidación del mismo[31].

Medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea

En mayo de 2013, la exportación de diamantes de República Centroafricana fue prohibida[32] debido a la suspensión temporal que dicho país sufrió dentro del Sistema de Certificación Kimberley.

En diciembre de 2013, como consecuencia de la situación de guerra civil en República Centroafricana, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 2127 (2013)[33], el que se declaró «profundamente preocupado por el deterioro del estado de seguridad en la República Centroafricana, caracterizado por el colapso total del orden público, la ausencia del Estado de derecho y las tensiones interdenominacionales».

En este contexto, la resolución en su párrafo 54[34] impuso un embargo de armas y en el párrafo 56: «su firme intención de considerar con celeridad la imposición de medidas específicas, incluidas la prohibición de viajar y la congelación de bienes, a personas

---

[30] Véase, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de fecha 8 de marzo de 2001 asunto C68/99: Comisión contra República Federal de Alemania, Recopilación, 2001, p. I-1865.

[31] RODGERS, E. J. A. «Conflict diamonds Certification and corruption: a case study of Sierra Leone» in Corpus Christi College, Cambridge, UK, p. 270.

[32] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS. Informe de la experta independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana, Marie-Thérèse Keita Bocoum. Documento: A/HRC/30/59. Párrafo 35: *«La decisión que adoptó la asamblea del Proceso de Kimberley, con fecha 26 de junio de 2015, de permitir a las autoridades que exportaran, de nuevo, los diamantes extraídos en la parte occidental de la República Centroafricana debería de procurarles la recaudación tributaria adicional que tanto necesita el país. Es preciso tomar medidas que favorezcan una gestión saneada de los recursos mineros del país, para que los fondos procedentes de los recursos engrosen las arcas del Estado y no las de los traficantes y la corrupción*».

[33] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2127 (2013) de 5 de diciembre de 2013. Documento: S/RES/2127 (2013).

[34] Párrafo 54.

que, por sus acciones, ponen en peligro la paz , la estabilidad y la seguridad, entre otras cosas mediante el apoyo a grupos armados ilegales o redes criminales mediante la explotación ilícita de los recursos naturales de la República Centroafricana, incluidos los diamantes».

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como parte de las medidas a adoptar, creó un comité de sanciones para República Centroafricana cuyo objetivo era la supervisión de la implementación de la resolución.

La Resolución 2121 (2013) aprobada por el Consejo de Seguridad en fecha 10 de octubre de 2013[35], contempla la adopción de medidas contra quienes realicen actividades tendentes a socavar la estabilidad, la paz y la seguridad, incluidos quienes impidan el proceso de transición y alienten la violencia.

En esa línea, el 28 de enero de 2014, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2134 (2014)[36], según la cual[37]: «todos los Estados miembros, durante un período inicial de un año a partir de la adopción de la presente resolución, congelarán inmediatamente, los fondos, otros activos financieros y recursos económicos en su territorio que estén bajo el control o control directo o indirecto de las personas o entidades designadas por las sanciones establecidas en el párrafo 57 de la resolución 2127 (2013)».

En ese sentido, la Resolución precisaba que las medidas también serían de aplicación a personas y entidades que facilitaran: «apoyo a grupos armados o redes delictivas mediante la explotación ilegal de recursos naturales (diamantes, productos de las especies silvestres) de la República Centroafricana».

En el ámbito de la Unión Europa, con el propósito de dar cumplimiento a las Resoluciones 2134 (2014) y 2196 (2015) del Consejo de Seguridad, el Consejo de la Unión Europea impuso medidas restrictivas contra la República Centroafricana adoptando la Decisión 2013/798/PESC del Consejo de 23 de diciembre de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Centroafricana[38].

---

[35] Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7042.ª sesión, celebrada el 10 de octubre de 2013. Documento: S/RES/2121 (2013).

[36] Resolución 2134 (2014), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7103.ª sesión, celebrada el 28 de enero de 2014. Documento: S/RES/2134 (2014).

[37] Párrafo 30.

[38] Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 4 de diciembre de 2013. L 352/51. Artículo 1: *«Se prohíbe la venta, el suministro, la transferencia o exportación de armamento y material afín de todo tipo, incluso armas y municiones, vehículos y equipo militar, equipo paramilitar y piezas de repuesto para ese equipo,*

Asimismo se adoptó el Reglamento (UE) n.º 224/2014 del Consejo de 10 de marzo de 2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana modificado por el Reglamento (UE) 2015/734 del Consejo de 7 de mayo de 2015, de adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1374, de la Comisión, de 7 de agosto de 2015, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2368/2002, del Consejo, por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto.

Desde una perspectiva más amplia, la OCDE adoptó su Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales.

Conclusiones

Nos encontramos ante un debate estimulante y profundo sobre el papel que han de desempeñar las empresas en un mundo cada vez más globalizado. Su protagonismo se cuestiona sobre todo en relación con problemas sociales, económicos y ambientales que crecen en complejidad, impacto y extensión en muchas ocasiones debido a la actividad de empresas multinacionales.

La sentencia que nos ocupa es una resolución histórica, el Tribunal General de la Unión Europea ha desestimado el recurso interpuesto por las dos sociedades y confirma la inmovilización de sus capitales. Esta sentencia constituye un punto de inflexión pues se trata de la primera sentencia en la que un tribunal de la Unión condena a una empresa y su filial por hechos, cometidos extraterritorialmente, vulneradores de la legislación internacional sobre comercio de diamantes de conflicto.

---

a la República Centroafricana (RCA), por los nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de éstos o empleando buques o aeronaves que enarbolen su pabellón, procedan o no de sus territorios.
2. Queda prohibido: a) prestar asistencia técnica, servicios de corretaje y demás servicios, incluido el suministro de personal mercenario armado, relativos a actividades militares y el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de armas y material afín de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos y equipo militar, equipo paramilitar y piezas de repuesto de los artículos mencionados, directa o indirectamente a cualquier persona física o jurídica, entidad u órgano sitos en la RCA o para su utilización en ese país; b) proporcionar financiación o ayuda financiera vinculada con actividades militares, y en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como los seguros y reaseguros, para cualquier venta, suministro, transferencia o exportación de armas y material afín o para el suministro de la correspondiente asistencia técnica, servicios de corretaje y otros servicios, directa o indirectamente a cualquier persona, entidad u organismo sitos en la RCA o para su utilización en ese país; c) participar consciente e intencionadamente en actividades cuyo objeto o efecto sea eludir las prohibiciones a las que se refieren las letras a) y b)».

Es preciso que se siga la senda abierta por el Tribunal General pues la seguridad y la paz no pertenecen al orden espontáneo y es preciso coadyuvar a la construcción de un orden justo con pleno respeto de los derechos humanos.

El mismo año 2017, el Tribunal de Apelaciones de Bolduque (sur) en Holanda, consideró culpable a Guus Kouwenhoven por tráfico ilícito de armas y complicidad en crímenes de guerra durante el conflicto bélico en Liberia, acaecido entre 1999 y 2003, ya que suministraba armas ilegalmente al régimen de Taylor mientras estaba vigente un embargo internacional a Liberia.

No obstante, no existe un marco jurídico óptimo que permita exigir responsabilidad a las empresas transnacionales por violaciones de derechos humanos.

Pese a ello, debemos destacar algunas normas que contribuyen a la construcción de un sistema que facilite la exigencia de eventuales responsabilidades empresariales. Destacaremos tres.

La primera es la *California Transparency in Supply Chains Act of 2010*, que fue adoptada como reacción a la exigencia de consumidores sobre la procedencia y circunstancias de los productos existentes. En respuesta, el Estado de California aprobó la citada ley con el propósito de facilitar información sobre qué compañías tienen políticas y sistemas para eliminar el trabajo forzoso en la cadena de suministro

La segunda, la *Modern Slavery Act* de Reino Unido. Ciertamente esta ley tiene por objeto las formas contemporáneas de esclavitud, en su sección 54 contiene una cláusula de transparencia en las cadenas de suministro y establece un régimen de presentación de informes que constaten la existencia de transparencia de la cadena de suministro por parte de las empresas.

La tercera, la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos adoptada con el propósito de dotar de coherencia y facilitar la comparación de la información no financiera divulgada en la Unión. Así, establece la obligación de determinadas empresas de publicar un estado no financiero que explicita información referida a materias vinculadas con el respeto a los derechos humanos, medioambientales, lucha contra la corrupción, el soborno y sociales.

En todo caso y para concluir incorporando otra perspectiva, no podemos negar el relevante papel que en las economías de todos los países del planeta tienen las empresas multinacionales y ello tanto a través del comercio, de las inversiones y otras fórmulas económicas. Las mencionadas empresas tienen un indiscutible papel no sólo en el ejercicio y respeto de los derechos humanos, también en la mejora del nivel de vida y la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

*Tania García Sedano**
Doctora en Derecho
Profesora asociada Universidad Carlos III

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

40/2018 09 de abril de 2018

*Federico Supervielle Bergés**

¿Irán, China y Estados Unidos a la guerra?

¿Irán, China y Estados Unidos a la guerra?

Resumen

Según la teoría de la Trampa de Tucídides, los escenarios en los que una potencia emergente desafía la hegemonía de otra suelen acabar en guerra. El ascenso de China es innegable; según algunos indicadores ya ha sobrepasado a EE. UU. como la primera potencia económica del mundo. Asia-Pacífico cuenta con una serie de puntos calientes que pueden resultar en un conflicto entre chinos y norteamericanos: Taiwán, el mar de la China Meridional, Corea. El mundo cibernético o conflictos financieros también pueden escalar hasta una guerra.

Palabras clave

China, Estados Unidos, guerra, Asia-Pacífico, Taiwán, mar de la China Meridional, Tucídides.

Will China and the USA go to war?

Abstract

According to the Thucydides Trap theory, scenarios where a rising power challenges another's primacy tend to end in war. China's ascent is undeniable; by some registers, it has already surpassed the US as the world's leading economy. Asia-Pacific has a number of hot spots that may result in a conflict between the Chinese and the Americans: Taiwan, the South China Sea, and Korea. A cyber or financial conflict could also develop into a shooting war.

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

Keywords

China, USA, war, Asia-Pacific, Taiwan, South China Sea, Thucydides.

Introducción

El ascenso de China frente al dominio global que viene ejerciendo Estados Unidos presenta características inéditas: un nuevo orden internacional no ha sucedido al anterior; el fin del sistema anterior —la Guerra Fría— ha tenido lugar sin enfrentamiento militar, no existe un tratado internacional para establecer el nuevo orden[1].

La emergencia de un actor geopolítico de la talla de China requiere una acomodación y reestructuración de la arquitectura de seguridad internacional, provocando un desequilibrio que, si no es eficientemente gestionado, puede desembocar en un conflicto entre los diferentes poderes que buscan una posición de ventaja en el nuevo sistema[2].

En este trabajo estudiaremos la posibilidad de que el ascenso chino lleve a una guerra que, por sus potenciales características, no merecería otro calificativo que el de «mundial».

La trampa de Tucídides

El profesor de Harvard Graham Allison desarrolla en *Destined for War: can China and the US escape Thucycidides Trap?*[3] Lo que ha venido a denominar la Trampa de Tucídides. Bautizando el fenómeno a partir del conflicto entre Atenas y Esparta que el historiador griego relata en su *Historia de la guerra del Peloponeso*, Allison describe una mecánica en la que el ascenso de una superpotencia frente a otra reinante genera un periodo de crisis que suele terminar en guerra. El profesor y su equipo han identificado dieciséis casos en los últimos quinientos años en los que una potencia hegemónica ha sido desafiada por una emergente. Solo cuatro de ellos no acabaron en guerra: el ascenso de las Españas tras la unificación de Castilla y Aragón (contra Portugal), el *Great Rapprachment* o gran acercamiento que convirtió a EE. UU. en una superpotencia con la aquiescencia de Reino Unido a principios del siglo XX, la Guerra Fría y la primacía europea de Alemania tras la caída del muro. Entre los doce casos en

[1] Fernández Fadón, F., «Las fronteras exteriores de la Unión Europea desde la perspectiva de la seguridad y la defensa» en VV. AA., «Las fronteras exteriores de la Unión Europea», Monografías del CESEDEN 104, 2008, p. 147.

[2] García Sánchez, I., «El poder militar chino: el dragón alza el vuelo», Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 18, n.º 35, primer semestre de 2016, p. 283.

[3] Allison, G., «Destined for War: can China and the US escape Thucycidides Trap?», Scribe Publications, Versión digital (Amazon Kindle), 2017. Todas las citas de la obra Destined for War de G. Allison están traducidas del inglés por el autor. La versión digital no está dividida en páginas; las citas están referenciadas a la «posición» que les otorgan los lectores Kindle de Amazon.

los que el conflicto llegó al enfrentamiento armado, destacan las dos guerras mundiales.

La dinámica de la Trampa es sencilla: la potencia emergente, a medida que gana en poder, lo hace también en confianza y orgullo, demandando respeto y una revisión del statu quo más favorable. Por su parte, la potencia reinante se resiste a ceder su posición hegemónica, mientras defiende un orden mundial (o regional) que le otorga la primacía pero que también ha permitido a la nueva potencia desarrollarse. El punto de inflexión puede darse cuando la potencia reinante decide aprovechar su ventaja antes de perderla, o cuando la emergente determina que la situación ya no es tolerable. Esta mecánica lleva asociada otra: el miedo —del poder reinante— provoca percepciones erróneas y exageraciones[4], mientras la excesiva confianza —del emergente— genera expectativas poco realistas[5]. Evitar la Trampa no es sencillo, aunque no es imposible —los cuatro casos favorables lo demuestran—: requiere enormes y difíciles ajustes por parte de los contendientes, especialmente por la potencia hegemónica, que tendrá que acomodar el ascenso de su contendiente como hizo Reino Unido con EE. UU., a principios del siglo pasado. En resumen, la Trampa de Tucídides lleva a dos potencias a concluir que la violencia es la opción menos mala.

Es por esto que «la guerra entre EE. UU., y China en las próximas décadas no solo es posible, sino mucho más probable de lo que pensamos»[6], especialmente teniendo en cuenta que las profundas diferencias culturales dificultan enormemente un acercamiento.

En estos trances, la política doméstica tiene una enorme influencia sobre la exterior. Voces distintas a las del Ejecutivo pueden presionar al gobierno porque consideran que ceder a las presiones externas puede ser desastroso o incluso deshonroso. En el archivo de la Trampa de Tucídides encontramos numerosos ejemplos, siendo quizás el más flagrante el deseo de Bismarck de unificar Alemania que le llevó a orquestar una guerra con Francia. Y la cultura china, en concreto, se caracteriza por una total desconfianza del exterior, especialmente si afecta a su política interior[7].

[4] Ibíd., pos. 965: citando al historiador Michael Howard, «el más peligroso de los talantes, [es] ese en el que una gran potencia se ve a sí misma declinando a un segundo rango».
[5] Ibíd., pos. 818.
[6] Ibíd., pos. 192.
[7] Ibíd., pos. 2466.

Otra de las dinámicas de la Trampa se basa en la incertidumbre de los Estados sobre las intenciones de los otros, lo que les hace evaluar capacidades en lugar de intenciones. De esta manera, lo que para uno es una acción defensiva, para el contrario puede parecer una escalada amenazante. Y si bien las carreras armamentísticas no llevan necesariamente a la guerra (veamos, por ejemplo, la carrera armamentística entre las marinas británica y francesa del siglo XIX o la Guerra Fría), bien pueden hacerlo.

Una mecánica más moderna de la Trampa viene dada por la tecnología. El armamento moderno se ha desarrollado tanto que ciertos medios han de ser usados antes de que el enemigo comience una ofensiva total, por el miedo a perder la capacidad de emplearlos más adelante. Además de los ataques selectivos a gran distancia, la guerra cibernética puede dejar a un contendiente sin medios de mando y control con los que gestionar sus fuerzas. Esto crea una peligrosa dinámica de «úsalo o piérdelo»[8] que puede dar lugar a una rápida escalada.

Finalmente, para el autor del estudio, los distintos conceptos de orden mundial chino y estadounidense son la clave que puede poner en marcha la Trampa[9]. China, junto a Rusia, defiende a ultranza la no injerencia en asuntos de otros Estados que EE. UU. tantas veces ha puesto en entredicho.

El ascenso del Dragón

Como explica García Sánchez[10] citando al general Martin E. Dempsey (que se refería a Rusia, pero cuyo ejemplo es perfectamente válido), la amenaza del poder militar es la conjunción de capacidades e intenciones. Es por esto que en este apartado y los siguientes estudiaremos brevemente a los actores de este escenario desde esas dos perspectivas.

Capacidades

El extraordinario desarrollo económico de China ha sido seguido por un casi tan extraordinario desarrollo militar que la ha convertido en la potencia regional asiática. Si bien el poder militar chino ha sido, tradicionalmente, terrestre, y quedaba compensado

[8] Ibíd., pos. 2908.
[9] Ibíd., pos. 2598.
[10] García Sánchez, *op. cit*., p. 295.

por la apabullante superioridad naval estadounidense, su reciente proyección marítima puede inclinar la balanza[11]. Parece innegable que la tendencia es irreversible: el gasto de defensa estadounidense sextuplicaba al chino en 2006. Para 2015 no llegaba a triplicarlo. Aunque la nueva Administración norteamericana ha prometido cambiar la tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa, parece inevitable que China acabe alcanzando a EE. UU.

Las Fuerzas Armadas chinas no solo se han modernizado, sino que han cambiado su enfoque: «Fuerza de Apoyo Estratégico» es un nuevo tipo de fuerza de combate para el desarrollo conjunto de capacidades integrales, como son la inteligencia, vigilancia y reconocimiento, guerra electrónica, guerra psicológica y apoyo logístico; además, se le añade la responsabilidad en dos ámbitos específicos: el espacial y el cibernético [ejemplificando la] transformación de las estructuras del EPL, desde una visión territorial más defensiva y regionalizada hacia un modelo más operativo, orientado al combate en todo su espectro[12].

Si bien se cree que los chinos no prevén una guerra, son conscientes de que, de darse, les enfrentará a EE. UU. en la mar[13]: El esfuerzo de modernización del EPL tiene un principal foco de interés en sus mares adyacentes y dos líneas de esfuerzo perfectamente diferenciadas. La primera se refiere al concepto de antiacceso y negación del área [y la segunda] al valor diplomático de la fuerza naval[14].

Sin embargo, y sin menospreciar su enorme evolución reciente, se estima que las Fuerzas Armadas chinas aún lastran grandes limitaciones, entre las que destaca no haber demostrado recientemente su capacidad real de combate[15]. En resumen, se podría aventurar que pasará al menos una década hasta que las capacidades militares chinas alcancen a las estadounidenses, incluso en escenarios próximos a la China continental. Del mismo modo que no deja influenciar su política exterior por el derecho consuetudinario o normas religiosas, Pekín será prudente en cualquier uso de la fuerza contra los norteamericanos, y será extremadamente realista en la estimación de fuerzas relativas.

---

[11] García García, J. A., «Tensión en el Mar de la China Meridional: un repaso a los últimos acontecimientos», Revista General de Marina, abril 2017, p. 535.
[12] García Sánchez, *op. cit*., p. 288.
[13] Allison, *op. cit*., pos. 2324.
[14] García Sánchez, *op. cit*., p. 293.
[15] Ibíd., p. 295.

Intenciones

El Libro Blanco *El desarrollo pacífico de China*, comparable a una estrategia de seguridad nacional, cita el poder económico como uno de sus elementos esenciales y «declara "solemnemente" ante el mundo que el "desarrollo pacífico" es la línea de acción estratégica escogida por China»[16].

Remontándonos hasta 1954, China y la India acordaron cinco principios de coexistencia pacífica: respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía, no agresión, no interferencia, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica. Desde entonces, estos principios siguen guiando las relaciones exteriores chinas, con especial énfasis en la Carta de Naciones Unidas y, concretamente, el principio de no injerencia. Este asunto ha acercado la política exterior china a la rusa, que comparte la misma defensa a ultranza del principio de no injerencia; ambos países consideran que todas las disputas internacionales deberían basarse en el consenso de los interesados[17].

Según Liu, representante de China ante el Reino Unido, hoy China se considera un guardián del orden y justicia internacionales[18], pero no pretende desafiar el liderazgo estadounidense ni desarrollar una «esfera de influencia»[19]. Empero, esto no supone un rechazo a lograr una hegemonía china. Al contrario, China ha sido durante miles de años la gran potencia asiática, autodenominándose «el Reino del Medio» —el centro del mundo— y el desarrollo pacífico que persigue Xi Jinping no tiene otro objetivo que devolver a China el respeto geopolítico.

En esta línea, el citado Libro Blanco establece la naturaleza defensiva de su política militar, sin buscar la hegemonía o expandirse, y evitando cualquier tipo de agresión[20]. Pero, a pesar de esta retórica pacifista y tranquilizadora dirigida al exterior, parece que a efectos internos los discursos son otros. En agosto de 2016, poco después de que la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya fallara a favor de Filipinas en el contencioso por las islas Spratly, el ministro de Defensa chino exhortó a incrementar los preparativos para una «guerra del pueblo en la mar», asegurando que la amenaza que

[16] Ibíd., p. 278.
[17] Moynihan, H., «China's Evolving Approach to International Dispute Settlement», Chatham House, Briefing, International Law Programme, marzo 2017, pp. 2 y 4.
[18] Liu Xiaoming (embajador de la República Popular China ante el Reino Unido), «China's Perspectives on the South China Sea Verdict. Q&A», Chatham House, 25 de julio de 2016, transcripción, p. 4.
[19] Ibíd., p. 7.
[20] García Sánchez, *op. cit.*, p. 283.

se cierne sobre la seguridad nacional procedente de la mar es seria[21]. Lo mismo ocurre con el gasto en defensa, que se ha mantenido en el 2% pero cuyos «datos siempre se deben utilizar con prudencia, ya que no existe una normalización […] hay que ser cautos ante la posible intencionalidad de no detallar el esfuerzo […] militar para no provocar un carrera de armamentos»[22].

En la documentación oficial china se pueden encontrar las razones por las que preparan y modernizan sus fuerzas armadas. El Libro Blanco de la defensa de 2013 hace referencia al reequilibrio de EE. UU. hacia el Asia-Pacífico, el separatismo en Taiwán, o las disputas con Japón por las Diaoyu entre otros[23].

Un concepto preocupante es el principio de defensa activa de la estrategia militar china de 2015 «por el que cualquier acción contra los intereses chinos será respondida con una fuerza suficiente que evite cualquier ventaja al agresor»[24]. A pesar de todo, conforme a la proverbial paciencia estratégica china, el gasto militar ha permanecido en una posición secundaria respecto al desarrollo social y económico[25]. Esta paciencia estratégica es fundamental para entender el concepto chino de la geopolítica. «En ningún otro país los líderes modernos explican sus decisiones invocando principios estratégicos de eventos de hace más de mil años»[26].

En definitiva, «al igual que Alemania, China tiene la sensación de haber sido robada del lugar que merece por Estados que eran fuertes cuando ella era débil. Y al igual que Alemania, China tiene la voluntad y los medios para cambiar el *statu quo*»[27]. Tras haber sido la potencia hegemónica en Asia durante milenios, los líderes chinos consideran que ese es el orden natural de las cosas.

Sin embargo, todo parece indicar que, referente al arte de la guerra, y siguiendo los principios básicos de Sun Tzu, los chinos hacen de la decepción su principal arma, evitando el enfrentamiento de las capacidades militares[28].

---

[21] Japan Times, «China must prepare for "people's war at sea" defense chief says». Recuperado de http://www.japantimes.co.jp/news/2016/08/03/asia-pacific/china-must-prepare-peoples-war-sea-defense-chief-says/#.WVLZTjNDIE4, agosto 2016.
[22] García Sánchez, *op. cit.*, p. 291.
[23] Ibíd., p. 284.
[24] Ibíd., p. 285.
[25] Ibíd., p. 291.
[26] Allison, *op. cit*., pos. 1960.
[27] Ibíd., pos. 1589.
[28] García Sánchez, *op. cit*., p. 275.

O, como dijo Sun Tzu (citado por Allison[29]), «mucho mejor que desafiar al enemigo en el campo de batalla, es llevarle a una posición desfavorable de la que no pueda escapar»; «la excelencia no radica en ganar cada batalla, sino en derrotar al enemigo sin combatir». La poca estima en la que China tiene el empleo de la fuerza militar está profundamente incrustada en las enseñanzas confucianas. De hecho, cuando era una potencia continental no buscaba expandirse mediante victorias militares, sino mantener una jerarquía internacional en la que era dominante[30]. Simplemente porque China quiere ser capaz de combatir y vencer no quiere decir que quiera combatir. Resumiendo, «la supremacía económica no es más que los cimientos del sueño. [...] El equipo de Xi enfatiza que ser el número uno no solo significa ser los primeros en términos económicos, sino también en defensa, ciencia, tecnología y cultura»[31].

La historia nos enseña que la situación en la que China puede iniciar un conflicto militar —limitado— es cuando advierte que las tendencias a largo plazo le perjudican, especialmente si coincide con una época de agitación doméstica. Curiosamente, suele utilizar sus fuerzas armadas contra oponentes de fuerza mayor o similar, mientras está más dispuesta a negociar con oponentes más débiles[32]. Algunos ejemplos son: el conflicto fronterizo con Rusia en 1979 o la guerra de Corea.

Otros actores regionales

Japón

El Imperio del Sol Naciente cuenta con unas fuerzas armadas muy modernas, pero pequeñas, especialmente en comparación con sus vecinos chinos. Japón fundamenta buena parte de su defensa en la alianza con EE. UU., que tiene desplegadas en su territorio 39.000 tropas[33] .

Como archipiélago que es, para Japón su estabilidad pasa por la libertad de navegación, especialmente en el mar del Sur de China y en el de China Oriental. El 60% del petróleo que se consume en Japón pasa por los mares de la China[34]. Esto ha llevado al primer ministro Shinzo Abe a buscar una mayor libertad en el uso de sus

[29] Allison, *op. cit*., pos. 541.
[30] Ibíd., pos. 1983.
[31] Ibíd., pos. 2115.
[32] Ibíd., pos. 2717.
[33] Desjardins, J., «US Military Personnel Deployments by Country», recuperado de http://www.visualcapitalist.com/u-s-military-personnel-deployments-country/, 2017.
[34] González Martín, A., «Los compromisos norteamericanos con Japón y Corea permanecen, los debates cambian», IEEE, Documento de Análisis 21/2017, p. 13.

Fuerzas Armadas, muy restringido por su constitución. Las primeras muestras de esta política se dieron en el apoyo a Hanoi y Manila en las disputas por las islas en los mares de la China[35].

A pesar de afirmar en campaña que pretendía revisar los compromisos de seguridad y defensa con Corea y Japón, la Administración Trump ha reafirmado su alianza con los Gobiernos de Tokio y Seúl. Si bien esto es un elemento disuasorio para China, también puede suponer el inicio de un conflicto si EE. UU. se ve obligado a socorrer a uno de sus aliados.

Corea del Sur

El caso surcoreano es muy similar al japonés. Con unas fuerzas armadas capaces pero pequeñas, cuentan con el apoyo estadounidense para asegurar su defensa: 23.000 tropas estadounidenses están basadas en su territorio.

Paradójicamente, la dependencia coreana de los suministros por mar es aún mayor: casi un 70% de sus importaciones energéticas pasan por los mares de China[36]. Pero el asunto candente en la península es, sin duda, la relación entre las dos Coreas. Como veremos más adelante, esta puede llegar a desencadenar un conflicto en el que se vean envueltos EE. UU. y China.

Corea del Norte

Con unas fuerzas convencionales que apenas preocupan a sus vecinos, el gran peligro del régimen de Kim Jong-un es su capacidad nuclear respaldada por misiles de, cada vez, mayor alcance. El objetivo es claro: disuadir cualquier intento de cambio de régimen y poder negociar con las potencias nucleares —principalmente Estados Unidos— desde una situación de igualdad.

Si bien China no apoya directamente a Pyongyang, la dictadura norcoreana le sirve como colchón para mantener a las tropas americanas basadas en Corea del Sur alejadas de sus fronteras. Es, por tanto, difícil prever cómo reaccionaría China ante un conflicto en Corea, aunque todo apunta a que evitaría a toda costa que un régimen próximo a Occidente dominase toda la península, al igual que hizo en 1950.

[35] Ruiz González, F. J., «Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China», IEEE, Documento de Opinión 62/2014, p. 14.
[36] González, *op. cit*., p. 14.

Otros actores no regionales

EE. UU.

En estos conflictos regionales, el papel de EE. UU. como *off-shore balancer* es capital[37]. Con esta frase podríamos resumir el epígrafe de EE. UU. Sin duda la gran potencia militar global, con una desarrolladísima capacidad de proyección capitaneada por sus grupos de combate de portaaviones y con un elevado número de unidades desplegadas en la zona, especialmente en Japón y Corea del Sur.

Evidentemente, la intención estadounidense es preservar el *statu quo*. La cuestión es si, ante el irrefrenable ascenso chino, será capaz de amoldarse a las exigencias de Pekín. Es difícilmente defendible que mantener una posición fuerte en el Asía-Pacífico sea vital para los EE. UU. por lo que, para evitar un conflicto bélico, deberán ceder progresivamente su posición hasta hace poco hegemónica en la región a favor del gigante asiático. Esto también implica evitar que sus aliados entren en un conflicto en el que EE. UU. les tenga que defender.

Rusia

Rusia vuelve a ser una superpotencia[38]. Es innegable. A pesar de que Obama la calificase como una «potencia regional», sus intervenciones exitosas en Georgia, Crimea, Ucrania y Siria no dejan lugar a dudas sobre la capacidad del gigante euro-asiático de influir en cualquier escenario internacional[39]. A esto debemos sumar su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que le permite frenar cualquier propósito de la comunidad internacional que vaya en contra de sus intereses. O forzar a que estos propósitos se desarrollen sin el amparo de la ONU.

Los intereses de Rusia en China son principalmente económicos[40], además de compartir frontera. Tampoco son desdeñables sus intereses económicos en Japón y Corea del Sur[41].

---

[37] Escudero García, G., «Seguridad en el sudeste asiático, ¿China contra todos?», IEEE, Documento de Opinión 68/2017, p. 24.

[38] Adelman, J., «Thinking the Unthinkable: Russia Has Re-emerged As a Great Power», recuperado de http://www.huffingtonpost.com/jonathan-adelman/thinking-the-unthinkable-_2_b_9720304.html, 2016.

[39] Pardo de Santayana Gómez Olea, J. M., «Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa», IEEE, Documento de Análisis 16/2017.

[40] Ruiz González, F. J., «El papel de los recursos energéticos en la relación Rusia-China», IEEE, Documento de Análisis 27/2011.

[41] Ruiz González, F. J., «La situación de Rusia y su influencia en el mundo», IEEE, Documento Marco 02/2014, p. 15.

Capacidades

Cerca de treinta años después de la caída del muro, las capacidades militares de Moscú han quedado muy lejos de las estadounidenses. En cualquier caso, se antoja muy poco probable que Rusia interviniese de forma directa en un conflicto entre China y EE. UU. Pero sus Fuerzas Armadas, entre las cinco mayores del mundo, y su posición como gran potencia nuclear, le otorgan un poder diplomático y de negociación que no dudará en utilizar en su beneficio.

Lo que no se puede descartar es la participación indirecta del gigante euroasiático en un conflicto menor, apoyando a alguno de los contendientes como hace actualmente con la Siria de al Asad. Además, Rusia ha demostrado una gran capacidad de llevar a cabo acciones encubiertas o paramilitares a través de medios cibernéticos u otros, como las que se hicieron famosas con las elecciones de EE. UU. o durante el conflicto de Ucrania, incluyendo muchos eventos difícilmente atribuibles. Es por esto que su poderío militar convencional parece, a priori, irrelevante en comparación con unas desconocidas —pero aparentemente muy desarrolladas— capacidades no convencionales.

Intenciones

Tal y como recoge Ruiz[42], Vladimir Putin considera que Rusia debe «ser uno de los garantes de la estabilidad global y regional». En palabras del presidente ruso, esto se limita a defender la ley internacional: «no afirmamos ser una superpotencia que busque la hegemonía global o regional; no usurpamos los intereses ajenos, ni imponemos nuestro control a nadie»[43]. El presidente ruso considera que las intenciones chinas son similares, en cuanto a que no aspira a una primacía mundial, por lo que Moscú seguirá alineándose con China en las organizaciones internacionales[44].

Uno de los objetivos de la política exterior rusa es el rechazo al derecho de injerencia en otros Estados, y no podemos olvidar que otro es la oposición a la expansión de la OTAN. Esto, añadido a que Putin —parafraseado por Ruiz[45]— tiene «la visión de que China representa más una oportunidad que una amenaza», hace pensar que Rusia

[42] Ibíd., p. 16.
[43] Ibídem.
[44] Ruiz González, F. J., «Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China», IEEE, Documento de Opinión 62/2014, p. 7.
[45] Ruiz González, F. J., «La situación de Rusia y su influencia en el mundo», IEEE, Documento Marco 02/2014, p. 20.

tenderá a alinearse con el gigante asiático en las crisis que tenga con Occidente: hay quién habla de un regreso a la política de bloques de la Guerra Fría, tras un declive en las relaciones entre Occidente (EE. UU. y UE) y Rusia. Complementando las razones estratégicas, el resentimiento ruso contra Occidente le ha inclinado más hacia Pekín, priorizando esta relación por delante de Europa y EE. UU.[46]

Otro de los asuntos que unen a Pekín y Moscú puede considerarse coyuntural: la crisis de Crimea, que acabó con la anexión de esta por la Federación Rusa. Para China puede ser un ejemplo del futuro de Taiwán, mientras que desvía la presión norteamericana hacia Rusia[47].

En resumen, Moscú percibe su [el chino] crecimiento económico como una oportunidad de desarrollo de Siberia y el Lejano Oriente; la reafirmación de su política exterior como un apoyo al propósito ruso de establecer un mundo multipolar; y el crecimiento de su potencial militar como dirigido a EE. UU. y sus aliados, y no contra Rusia[48].

Posibles detonantes

La dinámica de la Trampa de Tucídides hace que asuntos rutinarios de política exterior puedan evolucionar en un conflicto a gran escala. En este apartado analizamos los más probables a día de hoy.

Taiwán

La República de China (ROC, por sus siglas en inglés) está conformada por la isla de Taiwán que, situada a 170 kilómetros de la costa de China continental, tiene una «privilegiada situación geográfica [que] ha convertido a este territorio de 23 millones de habitantes en un enclave estratégico codiciado internacionalmente»[49].

Para comprender los motivos que hacen de esta isla uno de los posibles detonantes de un conflicto entre China y EE. UU., debemos remontarnos a la Segunda Guerra Mundial. Con el triunfo del maoísmo en la guerra civil china (1927-1949), el Kuomintang (KMT) huyó del continente estableciendo su gobierno provisional de la República de

[46] Ruiz González, F. J., «Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China», IEEE, Documento de Opinión 62/2014, pp. 2 y 6.
[47] Ibíd., p. 13.
[48] Ibídem.
[49] Mourelle, D., «Taiwán, el polvorín de las relaciones sino-estadounidenses». Recuperado de http://elordenmundial.com/2017/03/21/taiwan-el-polvorin-de-las-relaciones-sino-estadounidenses/, marzo de 2017.

China en Taiwán, siendo al principio considerada, por parte de la mayoría de los países occidentales, como el gobierno legal de China.

Los distintos intentos de anexar la isla rebelde por parte del gobierno comunista de China fracasaron por la intervención norteamericana, representada en el pacto de defensa mutuo de 1954. Pero la ayuda también fue económica; el apoyo financiero estadounidense convirtió a Taiwán en uno de los primeros *tigres asiáticos*.

En 1979, la Administración Carter daba un viraje diplomático dejando de reconocer al gobierno de la ROC y aceptando la política de «una China» respaldada por Pekín. Así, se daba por terminado el tratado de defensa mutua con Taiwán y el asiento del Consejo de Seguridad de la ONU pasaba a ser ocupado por la República Popular China. Sin embargo, con el Acta de Relaciones con Taiwán el Congreso estadounidense se reservaba el derecho de velar por la defensa y seguridad de la isla. Esta posición, mantenida hasta nuestros días, permite disuadir a Pekín de invadir mientras que Taipéi no tiene opción de independizarse oficialmente.

La República Popular China ha mantenido que recurrirá al uso de la fuerza en caso de un intento de secesión, algo que ha demostrado en varias ocasiones mediante pruebas de misiles o maniobras militares en la zona. Mientras que el parlamento taiwanés pasó una ley que le permite declarar la independencia en caso de ataque chino (2003), Pekín promulgó una ley antisecesión (2005) que le permite invadir la isla en caso de que proclame su independencia.

En los últimos años ha aumentado el número e intensidad de los movimientos independentistas en Taiwán; más de un 60% de la población se considera exclusivamente taiwanesa, frente a considerarse china o ambas cosas[50]. Para paliar esta tendencia, Pekín hizo uso de su músculo económico, invirtiendo fuertemente en la isla. Como reacción, apareció el Movimiento de los Girasoles en 2014, con el eslogan «Taiwán no se vende».

La llegada a la presidencia de Taiwán de Tsai Ing-Wen en 2016 ha devuelto a la isla al rechazo de la política de consenso, dificultado aún más el objetivo de la República Popular China de alcanzar la reunificación antes de 2049[51]. En este aspecto, y teniendo en cuenta el enorme desequilibrio militar existente, Taipéi está a la merced de la protección norteamericana.

[50] Ibídem.
[51] Ibídem.

La Administración Trump mantiene la política de «una China» y parece respetar los deseos de Pekín[52], por lo que por ahora no parece que la situación vaya a escalar.

Mar de la China Meridional

El mar de la China Meridional, con una extensión cercana al doble de la del Mediterráneo, se extiende en dirección SO-NE desde Sumatra al estrecho de Taiwán. China, Macao, Hong Kong, Taiwán, Filipinas, Malasia, Brunei, Indonesia, Singapur, Tailandia, Camboya y Vietnam tienen territorios ribereños. Más de 200 pequeñas islas y arrecifes salpican este mar del Pacífico, de las cuales unas cien pertenecen al archipiélago de las Spratly, entre Filipinas y Vietnam. La importancia de estas diminutas y planas islas recae en la extensión que ocupan, que podría otorgar derechos sobre una enorme zona del mar de la China Meridional al país que las controle. Las islas Paracelso, más al norte, se encuentran en una situación similar. Hoy en día es, para Pekín y Washington, el foco de mayor tensión en su relación[53].

A través del mar de la China Meridional se mueven anualmente cinco billones de dólares; un tercio del comercio marítimo mundial. Pero además, se estima que bajo sus aguas se encuentra una de las reservas de petróleo más grandes del mundo[54].

Por las razones arriba descritas —y en algunos casos por razones legítimas relativas al derecho del mar—, todos los países ribereños reivindican la soberanía de la totalidad o parte de estos archipiélagos. Pero el caso chino es particular, pues reclama islas que se encuentran a más de 1.000 kilómetros de sus costas. En otras palabras, sus reclamaciones comprenden entre el 80 y el 90% del mar de la China Meridional. Las agencias estatales, la marina y la guardia costera china actúan como si todo este mar fuera territorio nacional chino[55]. Más allá de las reivindicaciones históricas que defiende Pekín, son evidentes las razones económicas y geoestratégicas que hay detrás de las reclamaciones: la zona económica exclusiva que resultaría de unir la China continental

---

[52] CNN, «Trump says he would consult with China's Xi before speaking to Taiwan», recuperado de http://edition.cnn.com/2017/04/28/asia/trump-taiwan-xi-comments/index.html, abril de 2017.

[53] Allison, *op. cit*., pos. 2668.

[54] Daiss, T., «Why The South China Sea Has More Oil Than You Think», recuperado de https://www.forbes.com/sites/timdaiss/2016/05/22/why-the-south-china-sea-has-more-oil-than-you-think/2/#22408ebd2f01, mayo 2016.

[55] Hayton, B., «Is China Moving Towards Compromise in the South China Sea?», recuperado de https://www.chathamhouse.org/expert/comment/china-moving-towards-compromise-south-china-sea

con las Spratly y las Paracelso supondría el control de la práctica totalidad del mar del sur de China[56].

Desde 2013, Pekín está ocupando y modificando estos islotes artificialmente —muchos de ellos solo son visibles con la marea baja—, de forma que sean capaces de albergar grandes instalaciones. Teóricamente se trata de obras de carácter civil, pero hay claros indicios de la militarización de las islas[57]. Las reclamaciones chinas se concentran en el terreno de las islas. No reivindican las aguas territoriales ni ningún otro concepto relativo a la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar: estos islotes y arrecifes no generan derechos de mar territorial u otros, ni tampoco lo hacen una vez modificados artificialmente. Pero reclaman que se respete su soberanía sobre las islas y las aguas cercanas[58], para apoyar el uso pacífico del área ante catástrofes naturales y desastres humanitarios.

A pesar de que China ha comenzado a aceptar arbitrios o juicios en disputas internacionales[59] —frente a soluciones diplomáticas acordadas—, China no está dispuesta a someterse a estos métodos en casos en que asuntos de soberanía estén en liza, sino que se adhiere a las soluciones negociadas: «China no aceptará arreglos por terceras partes que no tengan su consentimiento previo. Ni permitirá que otros le impongan soluciones»[60].

Aunque el mismo embajador chino que pronunció estas palabras aseguró que China no pretende gobernar el mar de la China Meridional, la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya en la que fallaba a favor de Filipinas en el asunto de la soberanía de las Spratly se recibió con un absoluto rechazo. No solo negaba la soberanía china de las islas, sino que aclaraba que las construcciones artificiales de estas no generaban mar territorial u otros derechos[61]. China defiende que este arbitrio fue iniciado unilateralmente por Filipinas, cuando la Convención de Naciones Unidas

---

[56] González, *op. cit*., p. 14.

[57] The Guardian, «Warning that Beijing's military bases in South China Sea are ready for use», recuperado de https://www.theguardian.com/world/2017/mar/28/beijing-military-bases-south-china-sea-ready, marzo 2017.

[58] Hayton, *op. cit.*

[59] Moynihan, *op. cit.*, p. 6. Los reveses en asuntos de comercio o económicos no suponen una pérdida de legitimidad política o territorio, con lo que son asumibles por el bien de las relaciones comerciales.

[60] Liu, *op. cit*., p. 3. Traducción del autor del original «China will not accept any third-party dispute settlement that does not have China's prior consent. Nor will we let others impose solutions on us».

[61] Permanent Court of Arbitration, «PCA Case No 2013-19 in the matter of the South China Sea arbitration», recuperado de https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf, 2016, p. 474.

sobre el derecho del mar establece que este tipo de soluciones solo deben aplicarse cuando se ha agotado la vía diplomática. Además, mantiene que el tribunal no tiene jurisdicción sobre asuntos de soberanía y que la decisión del tribunal se aparta del propósito de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: resolver las disputas de forma razonable y equitativa. China menciona derechos históricos sobre las islas (por descubrirlas, nombrarlas y poblarlas), pero también defiende que su soberanía es parte del orden mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial y que nadie le disputó la soberanía de las islas hasta la década de 1970, cuando se encontró gas natural. La soberanía es un asunto especialmente delicado para los chinos, que valoran más «una pulgada de terreno que una onza de oro», y que genuinamente consideran que las islas les pertenecen[62].

Finalmente, China pone especial énfasis en que el mar de la China Meridional no se convierta en un escenario para una superpotencia no regional, en una clara advertencia a EE. UU. La interferencia norteamericana escuece especialmente a Pekín porque EE. UU. es uno de los pocos Estados que no ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[63]. A pesar de todo, a largo plazo es posible que intereses comerciales hagan cambiar la política de Pekín en el mar de la China Meridional; incluso hay quién defiende que pequeños matices en las declaraciones oficiales chinas pueden indicar que este cambio ya está teniendo lugar[64]. En palabras del embajador chino ante Reino Unido, «lo que nos une es el interés»[65].

Mientras que lentamente fuerza a EE. UU. fuera de estas aguas, China está absorbiendo las naciones del sudeste asiático en su órbita económica, y atrayendo a Japón y Australia también. Hasta ahora lo ha logrado sin luchar. Pero si tiene que luchar, Xi pretende ganar[66].

Litigio con Japón

En el mar de la China Oriental tiene lugar un conflicto muy similar al del Meridional. En este caso, la soberanía de las islas Senkaku se disputa con Japón. La principal diferencia con el caso anterior, es que EE. UU. está obligado a defender Japón de una

[62] Liu, *op. cit*., p. 7.
[63] Ibíd., pp. 5-6.
[64] Moynihan, *op. cit*., p. 5.
[65] Liu, *op. cit*., p. 5. Traducción del autor del original «What binds us together is interest».
[66] Allison, *op. cit*., pos. 2278.

agresión, por lo que las posibilidades de que una escaramuza entre fuerzas chinas y japonesas evolucione en una guerra entre China y EE. UU. son mucho mayores. Algunas decisiones parecen ir en este sentido, como el establecimiento de una zona de identificación de defensa aérea que abarca las islas Senkaku. Sin embargo, todo parece indicar que China continuará aplicando su proverbial paciencia estratégica, obteniendo pequeñas ventajas, construyendo plataformas petrolíferas dentro de la Zona Económica Exclusiva de las islas y protegiendo a sus pesqueros que van a faenar en las proximidades de las islas[67].

Corea del Norte

No cabe duda de que el régimen de Kim Jong-un es un desestabilizador del Asia-Pacífico. Y para China, que las tropas norteamericanas lleguen a su frontera —con la unificación de la Península bajo control del Sur— es tan inaceptable hoy como lo era en 1950[68].

El programa nuclear norcoreano y sus cada vez más intrépidas pruebas de misiles corren el riesgo de forzar a EE. UU. a intervenir en defensa de sus aliados (Japón, Corea del Sur) o para evitar que Jong-un llegue a desarrollar misiles con capacidad de batir blancos en territorio estadounidense. Ante esto, China tendría que buscar una solución de compromiso para evitar entrar en guerra con EE. UU. pero tampoco permitir que los norteamericanos convirtieran Corea del Norte en un «Estado marioneta».

Conflicto cibernético

La ciberguerra, rara vez se daría sola, sino que probablemente aparecería en conjunción con alguno de los otros posibles detonantes. En particular, los robos cibernéticos realizados por China sobre propiedad intelectual —que entrarían dentro del siguiente epígrafe— de los EE. UU. son considerados por estos «una seria amenaza a nuestra seguridad nacional [la estadounidense]»[69].

[67] ABC, «Duelo diario en las islas Senkaku», recuperado de http://www.abc.es/internacional/abci-duelo-diario-islas-senkaku-201708060325_noticia.html, 6 de agosto de 2017.
[68] Allison, *op. cit.*, pos. 3117.
[69] Ibíd., pos. 484.

Conflicto económico y comercial

Parece muy poco probable que un conflicto económico o financiero pueda desembocar en una guerra, pero no sería la primera vez: recordemos que Japón se sintió obligado a atacar a EE. UU. en Pearl Harbor solo después de que este le cortara el suministro de petróleo, y que el conflicto comenzó con tintes exclusivamente económicos. El profesor Allison[70] plantea un escenario muy plausible en el que una crisis económica entre los dos gigantes termina en una guerra.

El escenario parte de un Gobierno norteamericano resuelto a invertir la tendencia que ha llevado a China el extraordinario desarrollo económico y el déficit de importaciones/exportaciones, espoleado por los ciber-robos de propiedad intelectual. La crisis comienza con la imposición de aranceles por ambas partes. China responde vendiendo bonos norteamericanos y causando destrozos en los mercados de divisas. Con el conflicto en su punto álgido, los mercados de valores y algunos bancos americanos sufren varios ciberataques. Se desata el pánico social. EE. UU. se ve en la obligación de atacar las bases militares cibernéticas chinas, a lo que los chinos responden bombardeando alguna de las instalaciones norteamericanas en el Pacífico (Guam, Japón, Corea del Sur, etc.). Una crisis económica se ha convertido en una guerra.

¿Trampa o pesadilla?

«Este conjunto de hechos tan brutales, parecieran conducir al mundo a una nueva guerra mundial más espantosa aún que las anteriores. Pero a pesar de ello, esta resulta muy difícil por las propias condiciones tecno-económicas de la globalización, que entrelazan al mundo de tal manera […] que la hacen muy improbable, aunque no imposible»[71].

Sin ánimo de caer en el optimismo del *Fin de la Historia* de Fukuyama, parece que nos encontramos en un mundo en el que las guerras han sido casi descartadas por los Estados. «Las sociedades más avanzadas, posmodernas, parecen ahora desear más el crecimiento económico que la expansión territorial. Los costes de cualquier enfrentamiento superan con creces los posibles beneficios»[72] y, aunque China no se

[70] Ibíd., pos. 3151 y ss.
[71] Dabat, A., Hernández, J. F. y Vega Contreras, C., «Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global», ECONOMIAunam vol. 12, núm. 36, 2015, p. 84.
[72] Laborie Iglesias, M., «Conflictos Armados», en VV. AA. «Seguridad nacional, amenazas y

puede considerar posmoderna en los ámbitos social o político, lo es suficientemente en el económico como para que el postulado del coronel Laborie le sea aplicable.

Todo parece indicar que China mantendrá su estrategia de obtener sucesivamente pequeñas ventajas en lugar de buscar un enfrentamiento definitivo. Además, al menos durante una o dos décadas más, China continuará en una inferioridad militar que le desaconsejará ir a la guerra contra los norteamericanos. En primer lugar, como menciona el profesor Allison, China es el principal acreedor de los EE. UU., con lo que un conflicto entre ambos supondría un importante revés para la economía del gigante asiático. En segundo lugar, aunque China es un actor global económicamente, está lejos de ser un actor global políticamente, al menos al nivel que lo es EE. UU. La influencia China, aunque se está expandiendo, apenas rebasa su propio continente, mientras que los norteamericanos influencian la política en todo el globo. Y aún más lejos está de ser un actor global militarmente, a diferencia de sus rivales, desplegados por todo el mundo. Esto es fundamental, pues significa que un potencial conflicto se desarrollaría casi exclusivamente de forma regional, en las cercanías de China, con las evidentes desventajas que eso le supondría. Además, China cuenta cerca de sus fronteras con varios tradicionales enemigos y con algunos aliados de EE. UU. que inclinarían la balanza aún más del lado norteamericano.

Abogar por un acercamiento similar al que protagonizaron Reino Unido y EE. UU. a principios del siglo XX parece descabellado. Entonces, el realismo hizo ver a los británicos las consecuencias negativas que tendría para ellos un enfrentamiento con los norteamericanos. Y una herencia étnica, lingüística, cultural y política común permitió que EE. UU. sobrepasara a Reino Unido como superpotencia global sin conflicto bélico, creando una fuerte y duradera alianza entre ambos. Pero aun así hay lecciones aprendidas que se pueden extraer: los americanos tendrán que encontrar maneras de acomodar requerimientos chinos —incluso los menos razonables— sin sacrificar intereses nacionales vitales.

De la Guerra Fría, la conclusión más clara parece ser que la disuasión nuclear cumplió su papel. El profesor Allison alude a una política norteamericana consensuada y mantenida a lo largo de varias décadas por los distintos gobiernos, y al desarrollo de otras formas de competición más allá del conflicto armado (incluyendo guerras regionales con participación indirecta de los contendientes), pero se antojan razones de

respuestas», Editorial Empresarial, 2014, p. 86.

poco peso relativo comparadas con la amenaza de la destrucción total mutua que provocaban los arsenales nucleares de ambos países. En palabras de Ronald Reagan, «una guerra nuclear no se puede ganar, y por tanto nunca se debe luchar»[73].

En cuanto a los otros dos casos en los que la Trampa no llevó a la guerra, la principal razón parece encontrarse en la existencia de una autoridad superior común (la papal y la de la Unión Europea). Además, la proximidad cultural, ideológica y política de los contendientes creó y crea un escenario en el que se antoja difícil un enfrentamiento entre ellos. En el caso particular de Alemania, «grandes interdependencias económicas incrementan el coste —y por tanto disminuyen la probabilidad— de una guerra»[74]. La conclusión clara es que se puede capear la crisis manteniendo el conflicto en el ámbito económico, aunque en todos los casos esto ha supuesto el ascenso a la primacía del poder emergente.

De los casos que terminaron en guerra, algunas de las conclusiones más comunes son que las potencias reinantes deben evitar decisiones que pretenden evitar un ascenso de la otra cuando realmente aceleran el proceso, y que en ocasiones hay que ceder y no llevar al oponente a una situación sin salida, pues probablemente elija la guerra para evitarla.

Conclusiones

Si bien es cierto, como dice Allison, que un conflicto entre China y EE. UU. es más probable de lo que pensamos, hay una serie de elementos que lo hacen menos posible de lo que el profesor de Harvard defiende. Al menos en el futuro próximo. El ascenso de China en las últimas décadas ha sido, y sigue siendo, trepidante, pero aún se encuentra a mucha distancia de los hegemónicos EE. UU. como para desafiarles en una guerra abierta.

El escenario que nos podemos encontrar puede guardar cierta similitud con la Guerra Fría, con dos particularidades. Por un lado, la paciencia estratégica china, alimentada por la tranquilidad que le otorga su desorbitada tasa de crecimiento con la que ha superado a EE. UU. como primera potencia económica y que le debería llevar a superarlos en los demás aspectos con el tiempo. Por otro lado, ese mismo crecimiento

[73] Reagan R., «Statement on the 40th Anniversary of the Bombing of Hiroshima», August 6, 1985, UCSB American Presidency Project, recuperado de http:// www.presidency.ucsb.edu/ ws/?
[74] Allison, *op. cit*., pos. 3624.

económico que, de mantenerse, llevará por sí solo a China a ser la superpotencia mundial tarde o temprano, algo que la URSS nunca estuvo en posición de lograr (de forma solo económica).

¿Es inevitable que el crecimiento chino les lleve a convertirse en los líderes del mundo? Esta cuestión justifica por sí sola otro trabajo, pero a día de hoy el único escenario plausible en el que se ve interrumpido el crecimiento chino parece ser un conflicto interno que paralice el país. ¿Serán las presiones democráticas y la falta de libertades suficientes para, junto con los independentismos, llevar a china una revolución que la convierta en un país posmoderno y que, a su vez, disminuya su tasa de crecimiento? Una vez más, una cuestión para otro trabajo.

*Federico Supervielle Bergés**
Alférez de navío
Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

41/2018 10 de abril 2018

*Milton J. Meza Rivas**

Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas

Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas

Resumen

La Quinta Conferencia de Revisión de las Altas Partes Contratantes de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) estableció, a partir de 2016, un Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) sobre sistemas de armas autónomos. Este grupo ha recibido el mandato de examinar el impacto de las tecnologías emergentes dotadas de autonomía para la selección y el ataque de objetivos en áreas militares, de seguridad y defensa.

Aunque son un tipo de arma de alta tecnología o robot aún inexistente, representan un catálogo de dilemas y desafíos en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por lo tanto, expertos de todo el mundo han sido invitados por la Secretaría de la CCW para asistir y contribuir a estos debates multilaterales dentro de Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta que la primera sesión del grupo fue en noviembre de 2017, este documento ofrece al lector un mapeo del debate celebrado, destacando así las principales contribuciones hechas por las delegaciones de los Estados partes y explicando también cuáles son los principales obstáculos para que los expertos obtengan acuerdos o entendimientos comunes relacionados con la investigación, el desarrollo y la innovación de estos sistemas.

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

Palabras clave

Sistemas de armas autónomos, tecnologías emergentes, autonomía, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, Naciones Unidas, robot.

Autonomous weapons systems: chronicle of an international and prospective debate within the United States

Abstract

As of 2016, a Group of Governmental Experts (GGE) on autonomous weapons systems was established by the Fifth Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW). This group has been mandated with examining the impact of emerging technologies endowed with autonomy for the selection and attack of targets in military, security and defense areas.

Although they are a type of high-tech weapons or robot still non-existent, they represent a catalogue of dilemmas and challenges into framework of the International Human Rights Law and the International Humanitarian Law. Therefore, experts from around the world have been invited by the CCW Secretariat to attend and contribute to these multilateral debates within the United Nations.

Taking into account that the first session of the group was in November 2017, this paper offers the reader a mapping of the debate held, highlighting the main contributions made by the delegations of the State Parties as well as explaining what main obstacles are to experts getting agreements or common understandings related to research, development and innovation of these systems.

Keywords

Autonomous weapons systems, emerging technologies, autonomy, International Human Rights Law, International Humanitarian Law, United Nations, robot.

Introducción

De manera progresiva los sistemas de armas autónomos (en adelante, SAA[1]) y los robots militares en general están siendo cada vez más trasladados del terreno de la ciencia ficción a las mesas de trabajo de diseñadores e ingenieros, con miras a ser fabricados y luego desplegados en campos de batalla, enclaves urbanos o zonas de alta seguridad estratégica.

Durante años estos tipos de artefactos, tecnologías o máquinas[2] han provocado la puesta en marcha de debates interdisciplinares y prospectivos entre expertos militares en seguridad y defensa, especialistas en robótica, inteligencia artificial y filósofos en general que cada vez más se interesan en abordar cuáles son las implicaciones que trae consigo la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), la fabricación y el uso de ciertas armas que, por su diseño, podrían llevar a cabo funciones avanzadas y críticas, incluidas la selección de un objetivo y la aplicación de la fuerza en contra de este, bajo poca o ninguna supervisión humana.

Hay expertos que sostienen que los SAA no solo confieren ventajas estratégicas y tácticas significativas en el campo de batalla, sino que además son preferibles a las armas convencionales en virtud de razones morales, ya que estas disminuyen el uso de combatientes humanos en la guerra. En contraste, algunos críticos arguyen que el uso de estas armas tan sofisticadas no solo debe frenarse, sino prohibirse por completo, debido a una variedad de razones morales y legales.

Ya sea una u otra la posición asumida, lo que resulta innegable es que la innovación tecnológica ha revolucionado los conflictos siempre. Ello es así, en tanto que surge como una promesa de progreso para la sociedad, proporcionando potenciales beneficios a la colectividad, aún y cuando luego pueda traducirse en un cúmulo de peligros o amenazas en contra de los propios seres humanos, aspecto que debe ser valorado, sopesado, prevenido, controlado y corregido por los Estados, y con apoyo

[1] En inglés: «*autonomous weapon systems —AWS—*. Otros términos han sido comúnmente usados para referirse a este tipo de tecnología avanzada. Por ejemplo, sistemas de armas autónomas letales —SAAL— (*lethal autonomous weapon systems* —LAWS—), sistemas de armas letales completamente autónomas (*fully autonomous weapon systems*), armas robóticas (robot weapons*), armas letales autónomas (lethal autonomous weapons —LAWs—), robots autónomos letales (lethal autonomous robots —LARs—*», robots asesinos (*killer robots*) o sistemas autónomos (*autonomous systems*). No obstante, a los efectos del presente artículo todos podrían ser empleados de manera intercambiable sin que ello desdibuje el sentido propio del término usado en el título de este artículo.

[2] A los efectos del presente documento se usará de manera intercambiable los términos genéricos «tecnología», «sistema», «máquina» o «dispositivo» para referirse a cualquier producto final que resulte de un proceso de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

—muchas veces— de la comunidad internacional, especialmente debido a la dimensión global de los riesgos que este tipo de innovaciones pueden llegar a tener.

Hay quienes piensan que hoy la sociedad podría incluso estar al borde de un desarrollo tecnológico existencialmente diferente, algo que podría romper los esquemas o paradigmas de cómo llevar a cabo las nuevas conflictividades del siglo XXI, ello debido a la pérdida total del control humano en la guerra.

Pese al escepticismo de algunos, y para evitar escenarios futuros en los que los SAA pudieran causar daños innecesarios a la humanidad, la comunidad internacional ha decidido crear un grupo de expertos gubernamentales (en adelante GGE, por sus siglas en inglés) en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) con la intención de intentar encontrar el equilibrio adecuado entre la necesidad militar y las consideraciones humanitarias concernidas al desarrollo y la innovación de las tecnologías armamentistas autónomas[3].

Este documento revisa así cuáles han sido los antecedentes recientes de estos debates multilaterales, y explica además cómo se desarrolló el primer ciclo de reuniones del GGE, exponiendo a grandes rasgos los principales argumentos de aquellos que favorecen y se oponen al desarrollo de los SAA. Para finalizar, se analiza el porqué de los desafíos que subyacen para limitar y definir las armas autónomas, y se destacan los puntos trascendentales de las conclusiones y las recomendaciones a las que llegó la primera reunión el GGE[4].

---

[3] ROSEN, B. «*Lethal autonomous weapons systems: mapping the GGE debate*», informe o documento político N.º 8, Diplo, 2017, [en línea], disponible en https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Policy_papers_briefs_08_BRJ.pdf, fecha de la consulta el 02.02.2017.

[4] Este documento de opinión forma parte y/o se enmarca en la investigación del trabajo de tesis doctoral de su autor, titulada «*La responsabilidad internacional por el uso de sistema de armas autónomas letales en conflictos armados*», y se enlaza además con el contenido del documento que publicó bajo el número 85/2016, IEEE, Madrid, 18/08/2016, [en línea], disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO85-2016_SistemasArmas_ONU_MiltonMeza.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017. Para obtener información acerca de otras publicaciones que sobre la materia ha elaborado el autor, ver también MEZA, M. *Los sistemas armamentísticos autónomos militares: un desafío para la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas (ONU),* en DURAN, M. y GONZALEZ, A. (eds.). «Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI», edición sobre mando de adiestramiento y doctrina, Universidad de Granada, Granada, 2016; y MEZA, Milton (ed.). «Autonomy in Future Military and Security Technologies: Implications for Law, Peace, and Conflict», research article compendium del Richardson Institute, Universidad de Lancaster, 2017.

Antecedentes del debate

En fecha 23 de agosto de 2010, la relatoría especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (REEESA), planteó alguno de los potenciales peligros que representa la I+D+i de tecnologías que pueden llegar a ser capaces de «detectar a personas y matarlas con una mínima participación humana o sin necesidad de un control o una autorización procedentes directamente de un ser humano»[5].

A raíz de ese informe la Relatoría recomienda por primera vez a la Secretaría General de la ONU la creación de un grupo integrado por militares y expertos civiles de los Estados, autoridades destacadas en el área de los derechos humanos y el derecho humanitario, especialistas en filosofía y ética, científicos y promotores, para asesorar sobre la adopción de medidas y directrices encaminadas a delimitar legalmente el uso de sistemas robóticos autónomos.

Luego en el 2012, *Human Rights Watch* (HRW), en unión con la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, elabora un reporte titulado *Losing Humanity: the case againts killer robots*, en el que aborda el tema de los SAA y su repercusión legal, política, moral y ética frente al derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho internacional humanitario (DIH), e inicia una campaña internacional para su total prohibición[6].

Por su parte, a partir del 2013, la primera comisión de la Asamblea General de la ONU y el Consejo Asesor de la Secretaría General de ese órgano comenzaron a debatir acerca de las implicaciones que traen consigo las tecnologías emergentes en temas de desarme y seguridad. Al hilo de ello, la REEESA presenta en abril de ese mismo año un informe sobre los SAA y en el que sugiere al Consejo de Derechos Humanos de la ONU que convoque un grupo de expertos que estudie profundamente la cuestión[7].

---

[5] *Vid.* ALSTON, Philip, «Informe provisional del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias», documento A/65/321, del 23 de agosto de 2010, Nueva York, [en línea] disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/492/42/PDF/N1049242.pdf?OpenElement, fecha de la consulta 02.02.2017.

[6] *Vid.* Human Rights Watch, «Losing Humanity: the case againts killer robots» (2012), [en línea] disponible en: http://www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0, fecha de la consulta 02.02.2017.

[7] *Vid.* HEYNS, Christof, «Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias», documento A/HRC/23/47, del 09 de abril de 2013, Ginebra, [en línea] disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/127/79/PDF/G1312779.pdf?OpenElement, fecha de la consulta 02.02.2017.

Así, en noviembre del 2013, por iniciativa de varias delegaciones diplomáticas participantes en las sesiones ordinarias de la primera comisión de la Asamblea General de la ONU, y en respuesta al llamado del Consejo Asesor de la Secretaría General de la Organización, las Altas Partes Contratantes de la convención sobre ciertas armas convencionales (CCW, por sus siglas en inglés[8]) aprobaron por consenso asumir el debate de todos los aspectos relacionados con los SAAL, por considerar que la Convención es el foro más apropiado para ello en razón de su mandado y experiencia. Sin embargo, la resolución advierte de que el asunto es multifactorial y de trascendencia global, por lo que su estudio puede realizarse bajo diferentes enfoques en el seno de otros organismos internacionales[9].

Así las cosas, en mayo del 2014, y en abril del 2015 y 2016, se llevaron a cabo la primera, segunda y tercera —y última— reunión oficiosa de expertos sobre los SAA en el marco de la CCW. Estos eventos congregaron representaciones de Estados parte, firmantes y observadores de la ONU, así como también de agentes de distintas organizaciones internacionales, ONG e instituciones académicas[10].

Luego de tres años de debate, dichas reuniones culminaron con la aprobación de un documento de trabajo que sugirió la creación de un GGE de composición abierta, que opere a partir del año 2017, cuyo mandato permita explorar y/o acordar opiniones y/o sugerencias relacionadas con las tecnologías emergentes en el área de los SAA, en concordancia con los objetivos de la CCW, y tomando en cuenta las propuestas y perspectivas pasadas, presentes y futuras[11].

---

[8] No obstante, el nombre completo en español es «Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados» del año 1980.

[9] *Vid.* Altas Partes Contratantes de la CCW, «informe final del período de sesiones de 2013», documento CCW/MSP/2013/10, Ginebra, 16 de diciembre de 2013, [en línea] disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/646/36/PDF/G1364636.pdf?OpenElement, fecha de la consulta 02.02.2017.

[10] *Vid.* Reuniones informales de expertos sobre sistemas de armas autónomas letales, celebradas en el marco de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Para más información véase: http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument, Ginebra, 2014, 2015 y 2016, fecha de la consulta 02.02.2017.

[11] *Vid.* Tercera (3.ª) reunión informal de expertos sobre sistemas de armas autónomas letales celebradas en el marco de la CCW, «draft recommendations», Ginebra, 15 de abril de 2016, [en línea] disponible en: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2016/meeting-experts-laws/documents/DraftRecommendations_15April_final.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

Consecuencia de esa labor, la quinta Conferencia de Revisión de las Altas Partes Contratantes de la CCW mediante Resolución CCW/CONF.V/10, de fecha 23/12/2016, aprobó la creación del GGE en los términos indicados *ut supra*, acordando además que las primeras y las segundas sesiones del grupo se lleven a cabo durante el año 2017[12]. Sin embargo, por razones presupuestarias y operativas, la Secretaría de la CCW organizó y convocó una única sesión en el año 2017, a la cual asistió el autor del presente documento como miembro experto en representación de la Universidad de Barcelona, y en compañía de la profesora Dra. Maite López-Sánchez[13] experta en las ciencias de lo artificial adscrita a la Facultad de Matemáticas e Informática de esa misma casa de estudios.

Un mapeo del debate actual

El GGE sobre los SAA fue configurado en el contexto y dimensión de la CCW como un grupo de composición abierta que pretende alcanzar un diálogo de alta calidad acerca de las implicaciones que trae consigo el uso de ciertas tecnologías dotadas de autonomía para la selección y ataques de objetivos, dando cabida así a todos los actores que tengan interés en el tema, especialmente aquellos que provengan de la sociedad civil y de la industria.

Como ya se destacó en el epígrafe anterior, la primera sesión del GGE estuvo precedida de tres años de reuniones informales de expertos, cuyas discusiones ofrecieron un punto de partida para construir ideas eficaces y prospectivas acerca de las innovaciones tecnológicas relacionadas con los SAA.

La primera sesión del GGE estuvo marcada por la construcción de una hoja de ruta que permitiera alcanzar un entendimiento compartido acerca de la naturaleza del problema, y sobre todo de cuál es el estado del arte de la tecnología aplicada hoy a los sistemas militares, de seguridad y defensa.

---

[12] Dicha resolución se encuentra disponible [en línea] en https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/AF11CD8FE21EA45CC12580920053ABE2/$file/CCW_CONF.V_10_23Dec2016_ADV.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

[13] Dicha participación se llevó a cabo como parte de las actividades programadas en el proyecto R-ICIP 2016-2017 sobre «*Sistemes d'armes autònomes letals (SAAL): els reptes de l'adopció d'una regulació internacional sobre ús, control operatiu i disponibilitat per empreses privades*», coordinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona bajo la dirección del profesor Jordi Bonet Pérez, y con financiación del *Institut Català Internacional per la Pau* (ICIP).

Su filosofía se basó en realizar un diagnóstico coherente y realista de la situación, incluso antes de examinar cuáles podrían ser las soluciones pertinentes al caso —si fuere necesario—. En el debate, se generaron escenarios de cuestionamientos y reflexiones prospectivas y holísticas en torno a un programa de trabajo destinado al examen interdisciplinar de las diversas dimensiones de las tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas armamentísticos autónomos letales, en el contexto de los objetivos y propósitos de la CCW, y enfocado en tres grandes áreas: a) lo tecnológico; b) los efectos militares potenciales que poseen dichas armas y, c) analizar las implicaciones legales y éticas que encierran la I+D+i de estos sistemas.

Asimismo, las sesiones se enmarcaron en el reconocimiento y el compromiso unánime de los Estados en cumplir, y hacer cumplir, los principios básicos del DIH y del DIDH, teniendo en cuenta además los esfuerzos ya existentes en la regulación de la industria nacional de cada país.

Al igual como sucedió en las reuniones informales de los años 2014, 2015 y 2016, las discusiones del GGE permitieron visibilizar un amplio espectro de dudas, riesgos e incertidumbres que subyacen en la I+D+i de los SAA, aspectos que deben tener en cuenta los gobiernos a la hora de plantearse el uso de estas tecnologías potencialmente disruptivas[14], habida cuenta de que en el futuro podrían llegar a provocar cambios sustanciales en la doctrina operativa de la fuerza, generando nuevos paradigmas en los objetivos a largo plazo a nivel conceptual y estratégico, con un serio impacto en el planeamiento militar, de seguridad y defensa.

La comunidad internacional, en definitiva, es la que tiene el rol de garantizar el fiel cumplimiento del derecho de desarme, el DIDH y el DIH. Para ello debe buscar estrategias que permitan adaptar esos cuerpos normativos a la naturaleza de los cambios vertiginosos que se producen diariamente en el área tecnológica.

En ese sentido, las primeras sesiones del GGE demostraron ser el escenario ideal para abrir estos debates no solo a expertos militares, abogados y diplomáticos de los países signatarios y observadores de la CCW, sino además a todos aquellos agentes interesados en el tema (*stakeholders*), especialmente de la industria y de la academia,

[14] Para ahondar más sobre el sentido y alcance del término «tecnología disruptiva», ver: Centros Superior de Estudios de la Defensa Nacional, «Tecnologías disruptivas y sus efectos sobre la seguridad», documento de trabajo 12/2015, IEEE, Madrid, 2015, cap. I, pp. 24, [en línea] disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET12-2015_Tecnologias_Disruptivas_EfectosSeguridad.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

con miras a pensar en soluciones colectivas, prácticas y eficaces que vayan más allá de la mera descripción de ítems, conceptos, métodos de regulación, control o prohibición de armas.

Documentos de trabajo y reflexión

A fin de estimular el debate y ayudar a las delegaciones a prepararse para el GGE, el presidente del grupo elaboró un documento de reflexión que, en líneas generales, trazó la hoja de ruta de las sesiones de noviembre de 2017. En dicho instrumento propuso un listado de preguntas no exhaustivas, agrupadas en tres categorías generales (tecnología, efectos militares y cuestiones jurídico-éticas) cuyo objeto era el lograr un examen sustantivo profundo de varios asuntos comprendidos en dichas áreas[15].

Pese a que ese documento no representó en su plenitud todas las opiniones acerca del tema, sí que sirvió como punto de partida para provocar y/o animar a aquellos Estados que ya habían asumido un papel de liderazgo en las reuniones informales de expertos del 2014, 2015 y 2016, a que elaboraran otros papeles de trabajo que enriquecieran la labor de discusión dentro del grupo.

Así, entre las principales aportaciones estatales, vale la pena destacar las siguientes:

Países Bajos: Sistemas de Armas Autónomos Letales (LAWS) en el contexto de la Convención CAC[16]

Mediante este documento de trabajo la delegación holandesa exhortó al GGE a prestar más atención en el establecimiento de definiciones de trabajo relacionadas con los SAA que faciliten el debate sin prejuzgar el resultado de la discusión, y que reduzcan la confusión que puedan crear las diferencias de interpretación entre los expertos.

A tal efecto, Países Bajos propuso una definición de trabajo de «sistema de armas autónomo» y reiteró la necesidad de discutir en profundidad cuál es el sentido y alcance del concepto «control humano significativo», toda vez que es un elemento básico para comprender los desafíos que implica el desarrollo de estos sistemas.

---

[15] *Vid.* Documento de reflexión Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.1, de fecha 04/09/2017, presentado por el embajador de la India, Amandeep Singh Gill, en su condición de presidente del GGE, [en línea] disponible en: http://undocs.org/es/ccw/gge.1/2017/WP.1, fecha de la consulta 02.02.2017.

[16] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.2, de fecha 09/10/2017, presentado por la delegación del Reino de los Países Bajos, [en línea] disponible en: http://undocs.org/ccw/gge.1/2017/WP.2 fecha de la consulta 02.02.2017.

Por último, la delegación holandesa sugirió a las altas partes contratantes de la CCW reiterar de manera unánime que todos los sistemas de armas, incluidos los SAA, y su despliegue en un conflicto armado, deben cumplir los requisitos que establece el derecho internacional vigente.

Bélgica: Hacia una definición de sistemas letales de armas autónomas[17]

Con miras a reforzar las discusiones del GGE y alentar los debates basados en conceptos comunes y compartidos, Bélgica ofreció un documento de trabajo que resume su visión acerca del estado de la cuestión, y la comparte a todos los miembros del grupo presentando un marco introductorio sobre las nociones de autonomía, imprevisibilidad, intencionalidad con consecuencias letales, así como también una enumeración de términos diversos que permitan establecer algunas de las características constitutivas de los SAA que faciliten en el futuro el poder alcanzar una definición de dichos sistemas[18]. Luego de ello, la delegación belga finalizó su contribución remarcando algunos elementos que, en su opinión, deberían ser considerados como parte de cualquier marco legal, operacional y técnico aplicable a los SAA.

Alemania y Francia: Para la consideración del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Sistemas Autónomos de Armas Letales (SAAL)[19]

A través de este documento, las delegaciones de Alemania y Francia sometieron a la consideración del GGE varias propuestas que incluyen un marco de definición de los SAA, delinean algunas posibles soluciones que respondan a los desafíos que trae consigo la I+D+i de estos sistemas, analizan los mecanismos que podrían ser establecidos para garantizar el cumplimiento del marco regulatorio vigente, sugieren que en el futuro se apruebe algún código de conducta que genere confianza entre los

[17] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.3, de fecha 07/11/2017, presentado por la delegación Bélgica, [en línea] disponible en: http://undocs.org/ccw/gge.1/2017/WP.3, fecha de la consulta 02.02.2017.

[18] Alguna de las características o elementos constitutivos de los SAA que, según Bélgica, deberían ser considerados por el GGE para elaborar una definición de estos sistemas, son: autonomía total en el proceso de tomas de decisiones letales, total independencia de intervención humana para identificar y seleccionar objetivos con la intención de mutilarlos o eliminarlos, división de autoridad poco clara o incierta entre agente humano y máquina, etc.

[19] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.4, de fecha 07/11/2017, presentado en conjunto por la delegación Francia y Alemania, [en línea] disponible en: http://undocs.org/ccw/gge.1/2017/WP.4, fecha de la consulta 02.02.2017.

Estados y que además se cree dentro de la CCW un comité consultivo de expertos técnicos en la materia.

Suiza: Un enfoque de los sistemas de armas autónomos «basado en el cumplimient»[20]
Este documento de trabajo recapitula varios de los requisitos necesarios para asegurar el correcto cumplimiento del DIH, desarrolla el sentido y el alcance del derecho de los armamentos y el derecho de focalización aplicable a los SAA, y del mismo modo reitera las consideraciones de Suiza sobre una posible definición operativa de sistemas de armas autónomos y, sobre esa base, identifica elementos para un enfoque «basado en el cumplimiento» que esté destinado a avanzar el debate del GGE en una forma inclusiva y constructiva.
En ese sentido, Suiza parte de la idea de que hoy en día cada vez más los Estados y los *stakeholders* destinan gran parte de sus inversiones a la investigación y el desarrollo en el área de la robótica y la inteligencia artificial. Es una tendencia que probablemente generará capacidades militares, de seguridad y defensa cada vez más autónomas para los sistemas de armas, lo que a su vez tendría el potencial de redefinir el papel de los humanos en el uso de la fuerza.
Por lo tanto, Suiza aprovechó el documento para dejar claro su convencimiento de que el cumplimiento del derecho internacional debe ser central en las discusiones sobre los sistemas de armas autónomos, siendo así un aspecto que debe figurar de manera destacada en los ulteriores informes del GGE, así como en el camino a seguir en sus sesiones futuras.

Países Bajos y Suiza: Los mecanismos de revisión de armas[21]
A través de este documento, ambas delegaciones propusieron a la consideración de los miembros del GGE un instrumento de trabajo que sirvió de guía al debate, ofreciendo así un resumen general, paso a paso, acerca de las definiciones y provisiones relativas a las armas, los métodos y los medios de guerra nuevos,

[20] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.9, de fecha 10/11/2017, presentado por la delegación Suiza, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6B80F9385F6B505FC12581D4006633F8/$file/2017_GGEonLAWS_WP9_Switzerland.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.
[21] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.5, de fecha 07/11/2017, presentado en conjunto por la delegación del Reino de los Países Bajos y Suiza, [en línea] disponible en: http://undocs.org/ccw/gge.1/2017/WP.5, fecha de la consulta 02.02.2017.

remarcando las bases legales que exigen que los Estados cumplan con su obligación de establecer y de mejorar sus procedimientos internos para determinar la licitud de estos de conformidad con el artículo 36 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949.

En ese sentido, Países Bajos y Suiza plantearon que dicha obligación se aplica siempre que un Estado tenga la intención de adquirir o adoptar dicho método o medio, ya que el próximo paso lógico después de esa etapa sería el empleo o despliegue del método o medio de guerra. Así, de acuerdo con los criterios ya expuestos desde el 2006 por el Comité Internacional de la Cruz Roja[22], el documento reconoce que la obligación establecida en el artículo 36 no solo abarca los métodos y medios de guerra existentes, sino también las armas futuras, por lo que el mismo resulta claramente aplicable a cualquier I+D+i de los SAA.

Este instrumento recoge en definitiva muchas de las líneas trazadas en el Programa de Acción Humanitaria en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja del 2001, a partir del cual, los Estados se comprometieron a garantizar la licitud de todas las armas y los medios y métodos de guerra nuevos, sometiéndolos a un examen riguroso y multidisciplinario.

Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.):

– *La autonomía en los sistemas de armas*[23]

Este documento de trabajo buscó contribuir a las reuniones del GGE brindando algunas ideas generales relacionadas con la opinión oficial de EE. UU. sobre la revisión legal de armas con funciones autónomas en proceso de adquisición o desarrollo; el potencial de los sistemas de armas con funciones autónomas para mejorar la implementación de los principios del derecho de la guerra aplicable a operaciones militares; y la

[22] *Vid.* CICR, «Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos Medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo adicional I de 1977», Geneva, 2006, [en línea] disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0902.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017; y *vid.* CICR, «Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949», Ginebra, 1987, [en línea] disponible en: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

[23] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.6, de fecha 10/11/2017, presentado por la delegación Estados Unidos de Norteamérica, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/99487114803FA99EC12581D40065E90A/$file/2017_GGEonLAWS_WP6_USA.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

responsabilidad legal así como la rendición de cuentas con respecto a las armas dotadas de funciones autónomas.

En ese sentido, EE. UU. reconoció que la revisión de la legalidad de las armas es una buena práctica para aplicar el derecho consuetudinario y convencional en relación con las armas y su uso en los conflictos. Por ende, no siendo un Estado parte del Protocolo Adicional I de 1977 de los Convenios de Ginebra de 1949, sin embargo, aceptó que el Artículo 36 de ese Protocolo sí que crea una obligación para sus Partes con respecto al estudio, desarrollo, adquisición o adopción de una «nueva» arma, medio o método de guerra.

Por ello, bajo las políticas del Departamento de Defensa de EE. UU., estas revisiones legales deberían llevarse a cabo como parte de procesos de adquisición más amplios, regidos por un marco normativo interno que sea coherente con el resto de las leyes nacionales e internacionales aplicables a la materia.

– *Características de los sistemas de armas autónomas letales*[24]

Este documento pretendió contribuir a las reuniones del GGE proporcionando los puntos de vista de EE.UU. acerca de identificar las características de los SAA, en lugar de negociar una «definición» unánime y cerrada en el marco de estos debates. Asimismo, ofreció recomendaciones sobre cuáles, desde su perspectiva, podrían ser las características principales de estos sistemas, y a partir de allí reiteró muchas de las definiciones oficiales utilizadas por su Departamento de Defensa en las políticas internas sobre el uso de la autonomía en los sistemas de armas, haciendo especial énfasis sobre aquello que debería ser entendido como un sistema de arma autónomo y semiautónomo.

Rusia: Examen de las diversas dimensiones de las tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomas letales, en el contexto de los objetivos y propósitos de la Convención[25]

[24] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.7, de fecha 10/11/2017, presentado por la delegación Estados Unidos de Norteamérica, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/A4466587B0DABE6CC12581D400660157/$file/2017_GGEonLAWS_WP7_USA.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

[25] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.8, de fecha 10/11/2017, presentado por la delegación de la Federación Rusa, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/2C67D752B299E6A7C12581D400661C98/$file/2017_GGEonLAWS_WP8_RussianFederation.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

Mediante este documento de trabajo, Rusia clarifica cuál es su posición oficial acerca de los SAA y del mismo modo, comparte algunas reflexiones acerca de cómo debería ser conducida la labor del GGE.

En un primer término, el documento reconoce la necesidad de que exista un debate multilateral más profundo que permita alcanzar en el futuro alguna definición adecuada de los SAA. A tales efectos, las características de estas tecnologías que se precisen en las discusiones deben ser inteligibles para todas las audiencias relevantes, incluidos los roboticistas, ingenieros, científicos, abogados, personal militar y especialistas en ética.

Por su parte, Rusia es uno de los países que rechaza a priori un código de conducta políticamente vinculante o un tratado jurídicamente obligatorio como alternativa para regular la I+D+i de este tipo de sistemas. Por ende, reconoce que el cuerpo normativo que establece la obligación a los Estados en cumplir con las revisiones de armas, métodos y medios de guerra nuevos sería un marco suficiente para determinar la legalidad del uso de los sistemas autónomos.

Así, el documento simpatiza con el papel de reflexión propuesto por el presidente del GGE, en tanto que aboga por que el trabajo del grupo continúe analizando esta cuestión en sus múltiples dimensiones, volviendo así, hasta cierto punto, a los métodos de trabajo de las pasadas reuniones informales de expertos del 2014, 2015 y 2016.

Para finalizar, la Federación de Rusia reitera que el examen de estos nuevos asuntos dentro de la CCW debe llevarse a cabo de la manera más cuidadosa, equilibrada y considerada, teniendo en cuenta tanto las preocupaciones humanitarias como los legítimos intereses de defensa de los Estados.

MNOAL y otros Estados parte de la CCW: Principios generales sobre los sistemas de armas autónomas letales[26]

A través de este documento, el MNOAL (Movimiento de Países No Alineados), junto a otros Estados parte de la CCW, reconocen que los SAA pueden llegar a plantear una serie de implicaciones éticas, jurídicas, morales y técnicas que deben analizarse de conformidad con el DIH y el DIDH.

[26] *Vid.* Documento de trabajo Nro. CCW/GGE.1/2017/WP.10, de fecha 13/11/2017, presentado en conjunto por Venezuela en nombre del Movimiento de países no alineados y otros Estados parte de la CCW, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/A980151CB5E662D4C12581D80025D4F3/$file/2017_GGEonLAWS_WP9_NAM.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

Por lo tanto, manifiestan que todo debate en el seno del GGE debe seguir siendo interdisciplinar y abierto, el cual pase por el análisis de la responsabilidad de los Estados por actos internacionalmente ilícitos que puedan llegar a ser causados mediante los SAA; el abordaje de las preocupaciones éticas y morales debido al uso de estos sistemas; la discusión profunda de términos como autonomía, letalidad y funciones críticas en los sistemas armamentísticos, todo ello basado en la comprensión de definiciones y conceptos comunes, así como también en la reflexión sobre el peligro de una potencial carrera de armamentos que amplíe la brecha tecnológica entre los Estados, poniendo en riesgo la paz, la estabilidad y la seguridad regional e internacional.

Conclusión

El futuro está aquí, lleno de riesgos e incertidumbres

A pesar de que sea difícil predecir el futuro, lo que está claro es que el potencial tecnológico de ciertos sistemas dotados de autonomía en alguna de sus funciones críticas, ya se está probando y desarrollando en muchos Estados.

Sin embargo, para que estos puedan llegar a convertirse en verdaderas revoluciones tecnológicas militares, e incluso ser consideradas auténticas tecnologías disruptivas, dependerá siempre de cuáles sean las necesidades de las naciones, muchas veces determinadas por criterios estratégicos basados en la protección de la seguridad nacional, regional e internacional.

En ese sentido, la comunidad internacional, a través del GGE, podría comenzar a plantearse la posibilidad de desarrollar algún marco legal y ético que vaya un por paso delante de la realidad actual. Sin embargo, visto cómo se desarrollaron las primeras sesiones del grupo en noviembre de 2017, tal vez dicha pretensión resulte hoy un poco ambiciosa. Por ello, lo conveniente sería que en las próximas sesiones del GGE los expertos nos centremos en la caracterización de estos sistemas, con el fin de promover un entendimiento común sobre los conceptos y aspectos relevantes para los objetivos y propósitos de la CCW.

Es innegable que los SAA pueden llegar a plantear importantes cuestiones jurídicas y éticas relacionadas con la atribución de responsabilidad por daños no intencionales y el aumento del grado de deshumanización de la guerra. Las tecnologías crean algunos resquicios de responsabilidad moral. Además, cuando se despliegan sistemas

autónomos, se vuelve menos claro cómo rendir cuentas, ello en virtud de factores diversos concernientes a los problemas de previsibilidad y de fiabilidad propios de las tecnologías, el peligro de una proliferación y carrera de armamentos basada en la idea de una mutua destrucción o en la disuasión armamentística.

Todo ello representa riesgos, peligros que deben abordarse adecuadamente a través de soluciones técnicas y regulaciones legales eficaces, necesarias y pertinentes. Sin embargo, cualquier enfoque reflexivo sobre estos asuntos deberá partir de una premisa general, y es que aun cuando la evolución tecnológica armamentista continúe, un SAA, sin importar cuán tecnológicamente sofisticado sea su diseño, seguirá siendo un producto, una herramienta en manos de los humanos, y así debe ser entendido.

Y ello es básico, porque solo así podremos tener siempre presente cuál es nuestra responsabilidad fundamental en la guerra, y sobre todo cómo se libran estas, qué riesgos nos producen y por qué jamás podremos «tercerizar» moralmente en las máquinas la toma de decisión acerca de quién vive o quién muere en un campo de batalla o en una zona de seguridad[27].

Es cierto que gran parte de la sociedad en general aún no se siente tan cómoda lidiando con los cambios tecnológicos que suceden actualmente, donde ya en el dominio de lo cibernético tenemos experiencias de años intentando luchar por alcanzar definiciones de trabajo útiles, saber en qué foro tratar esos asuntos y qué tipo de políticas reguladoras deberían ser aprobadas. Y el caso de los SAA no escapa a esa realidad.

Así, resulta importante que gran parte de los gobiernos entiendan que todas estas tecnologías deben ser abordadas de una manera integral, holística, con expertos provenientes de distintas áreas del conocimiento y en el marco de un diálogo de alta calidad. Ello, en definitiva, es lo que el resto de la comunidad internacional espera del GGE.

Ergo, el GGE continuará reuniéndose sobre este tema a lo largo del 2018[28]. Sin embargo, con el desacuerdo entre los Estados sobre la creación de una definición

---

[27] LAGE DYNDAL, G. «*Autonomous military drones: no longer science fiction*», publicado en NATO Review magazine, julio de 2017, [en línea] disponible en https://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/autonomous-military-drones-no-longer-science-fiction/EN/index.htm, fecha de la consulta 02.02.2017.

[28] Mediante nota verbal S/N, de fecha 10/01/2018, la presidencia del GGE comunicó a todos los Estados y expertos que las próximas reuniones del grupo se llevarán a cabo del 9 al 13 de abril del 2018 en la sede de la ONU en Ginebra, [en línea] disponible en:

común sobre los SAA, queda por ver si el grupo podrá proporcionar soluciones eficaces en un futuro muy cercano[29]. Al mismo tiempo, muchos de los opositores a estos sistemas autónomos temen que, en ausencia de acción internacional, los mismos puedan ser desarrollados sin regulación. Por ende, hay quienes consideran estratégico trasladar estas discusiones fuera del marco de la ONU, tal y como sucedió con el desarrollo de la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonales y la Convención de Oslo sobre municiones en racimo. Sin embargo, tales convenciones podrían carecer de la participación de los *stakeholders* más poderosos relacionados con la I+D+i de los SAA[30].

Pese a esas disquisiciones, lo que está claro es que las decisiones sustantivas relativas a este tipo de tecnologías inminentes y «cambiantes del juego» bien pueden ser inventadas en un futuro previsible que, para muchos, incluso, ya está aquí[31]. Por ello, el GGE ha de proporcionar instrumentos analíticos y productivos a la comunidad internacional para abordar cuestiones significativas relacionadas con los avances tecnológicos emergentes en el campo militar, de seguridad y defensa[32].

En ese sentido, luego de las primeras sesiones del grupo, los Estados aprobaron por consenso un reporte final, contentivo de las conclusiones del debate en las que se reafirma a la CCW como un foro apropiado para las discusiones sobre los SAA, al

---

https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/26056FA6CD60D352C125821200515F25/$file/Letter+from+Chair_Amandeep+Gill_GGE+on+LAWS.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

[29] Para más información sobre las problemáticas terminológicas que se suscitan en los debates de los SAA ver los artículos del autor de este documento destacados en la nota al pie Nro. 05 *supra.* Asimismo, en lo que atañe a la complejidad de definir el sentido y alcance del término autonomía aplicable a las tecnologías militares y de seguridad, ver también nota al pie Nro. 33 *infra. Vid.* MARTIN, E. «La autonomía en robótica y el uso de la fuerza», documento de opinión número 27/2017, IEEE, Madrid, 14/03/2017, [en línea], disponible en el siguiente enlace: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO27-2017_Robotica_UsoFuerza_EvaMartinIbanez.pdf, y *vid.* Transmisión en vivo del taller internacional sobre el «*Sentido y alcance de la autonomía en las nuevas tecnologías militares y de seguridad*», que tuvo lugar el 27 de febrero de 2017 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, bajo la coordinación del Prof. Jordi Bonet, Antonio Madrid y el autor del presente documento, disponible en http://uboc.ub.edu/portal/Play/2f6fd071941e4f72a0d2dc32feda825b1d (sesión de la mañana) y en http://uboc.ub.edu/portal/Play/f246bfa7809f4113ad1f68e6608354cf1d (sesión de la tarde), fecha de la consulta de todos los enlaces: 02.02.2017.

[30] *Vid.* Nota al pie Nro. 04 *supra*.

[31] GARCIA, D. «Governing Lethal Autonomous Weapon Systems», publicado en la revista electrónica Ethics and International Affairs, de diciembre de 2017, [en línea] disponible en: https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/governing-lethal-autonomous-weapon-systems/, fecha de la consulta 02.02.2017.

[32] *Vid.* MEZA, Milton (ed.). «Autonomy in Future Military and Security Technologies: Implications for Law, Peace, and Conflict», research article compendium del Richardson Institute, Universidad de Lancaster, 2017.

tiempo de reiterar que el DIH es aplicable a todos los sistemas armamentísticos, y que el uso de dicha tecnología es y debe seguir siendo responsabilidad de los Estados.

Por lo tanto, el GGE seguirá celebrando sus sesiones de trabajo sin que ello represente un obstáculo para el progreso en la investigación civil y el desarrollo de sistemas autónomos inteligentes, aunque mantendrá reflexiones constructivas y prospectivas sobre estas tecnologías, especialmente cuando sus funciones puedan ser potencialmente aplicables a las áreas de control y de seguridad castrense y policial[33].

*Milton J. Meza Rivas**
Investigador Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (UB)
Integrante del GGE sobre SAA en la CCW

[33] Reporte de 2017 del GGE sobre SAA, Nro. CCW/GGE.1/2017/CRP.1, [en línea] disponible en: https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B5B99A4D2F8BADF4C12581DF0048E7D0/$file/2017_CCW_GGE.1_2017_CRP.1_Advanced_+corrected.pdf, fecha de la consulta 02.02.2017.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

42/2018 12 de abril 2018

*Sofía Martínez Fernández**

Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador

Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador

Resumen

Veintiséis años después de los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto armado, El Salvador continúa siendo un país azotado por la violencia. Durante las últimas cuatro legislaturas, tanto la antigua guerrilla del FMLN como el partido conservador ARENA han lanzado diferentes planes de seguridad para acabar con el problema de las *maras*, los principales grupos armados en el país responsables de casi 16.000 asesinatos en los últimos cuatro años. Sin embargo, el efecto de los diferentes planes de seguridad ha sido limitado al no conseguir una reducción sostenible de los homicidios durante más de dos años seguidos. Entre los principales escollos encontrados por el Estado salvadoreño se encuentra la desigual financiación de las medidas de los diferentes planes de seguridad y la falta de un enfoque estructural sobre el problema de la violencia, así como factores estructurales y el creciente deterioro del tejido social. En este artículo se analizan los condicionantes de la situación de seguridad en El Salvador a la vez que se plantean posibles acciones para promover esfuerzos de pacificación integrales, multipartidarios y sostenibles en uno de los países más violentos del mundo.

Palabras clave

Pandillas, violencia, políticas públicas, seguridad, El Salvador, Centroamérica, Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18, FMLN, ARENA.

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

Towards a sustainable security policy in El Salvador

Abstract

26 years after the peace agreements that put an end to the armed conflict, El Salvador continues being a country plagued by violence. During the last four administrations, both the old guerrilla FMLN and the conservative party ARENA have launched different security plans to combat the maras, the main armed groups in the country responsible for almost 16,000 murders in the last four years. However, the effect of different security plans has been limited, as these have not been able achieve a sustainable reduction in homicides for over than two years in a row. Among the main bottlenecks faced by the Salvadoran State in the implementation of these plans are unequal funding, and lack of a structural approach, as well as structural factors such as a growing deterioration of the social fabric. This article analyzes these limitations while considering possible actions to promote comprehensive, multiparty, and sustainable pacification efforts in the most violent countries in the world.

Keywords

Gangs, violence, public policy, security, El Salvador, Central America, Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18, FMLN, ARENA

Introducción

En 2018 El Salvador celebra el 26 aniversario de la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a una guerra civil (1980-1992) que dejó un saldo de 70.000 muertos y más de un millón de desplazados[1]. Algunos de los principales logros de estos acuerdos fueron la creación de una nueva Policía Nacional Civil, así como la transformación del grupo guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en un partido político. Desde 1992, la alternancia pacífica entre la antigua guerrilla y el partido conservador Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha convertido a El Salvador en uno de los países más estables a nivel político en Latinoamérica.

Sin embargo, los acontecimientos ocurridos desde el final del conflicto armado han revelado unos problemas en las instituciones de justicia y seguridad que hasta ahora han sido incapaces de responder de forma coordinada y sostenible ante un panorama criminal en constante cambio y expansión. Las *maras* o pandillas[2], los principales actores criminales que operan en El Salvador, han crecido durante los últimos 15 años hasta contar con alrededor de 60.000 miembros activos y un «colchón» social de unas 500.000 personas[3], los cuales representan casi un 8% del total de la población total, estimada en unos 6,5 millones según datos del Programa de NN. UU. para el desarrollo (PNUD)[4].

Desde 2003, los gobiernos del FMLN y ARENA han lanzado diferentes planes antipandillas enfocados en la desarticulación de las pandillas a través del encarcelamiento masivo de sus miembros y en el uso de operativos conjuntos de agentes policiales y militares con el fin de recuperar el territorio con mayor presencia de estos grupos. El actual presidente, Salvador Sánchez Cerén, del partido de gobierno FMLN, también ha promovido acciones alternativas a las estrictamente represivas bajo el amplio paraguas de la «prevención de violencia» como la construcción de espacios

[1] *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, Nueva York, Naciones Unidas, 1993, 317.

[2] Aunque el fenómeno de las pandillas se conoce comúnmente en España como «maras», cabe destacar solo los grupos como la Mara Salvatrucha (MS-13), la mara Mao-Mao o la Mara Máquina se autodenominan maras, mientras que Barrio 18-Sureños o Bario 18-Revolucionarios se consideran pandillas. Por ese motivo, el apelativo de pandillas es más apropiado que el de maras, porque incluye a todos los grupos criminales de estas características.

[3] La base de apoyo social a las pandillas incluye tanto a colaboradores activos como a ciudadanos comunes indirectamente vinculados a estos grupos que no necesariamente las apoyan de forma voluntaria. El Diario de Hoy, *Munguía Payés: Hay más pandilleros que militares activos*, 20 de octubre de 2015. Disponible en: http://bit.ly/2G0lExp. Fecha de consulta: 1.02.2018.

[4] PNUD El Salvador, *El Salvador en Breve*, 2016. Disponible en: http://bit.ly/2smJYHY. Fecha de consulta: 1.02.2018.

lúdicos para jóvenes en riesgo o centros de atención a víctimas, lo cual ha permitido un abordaje un poco más integral de la problemática de seguridad en los últimos años. No obstante, ninguna de las políticas implementadas hasta la fecha ha sido capaz de reducir de forma sostenible los niveles de violencia por más de dos años consecutivos. En este sentido, las tasas de homicidios (el indicador genérico que usa el Gobierno y la comunidad internacional para medir el estado de la seguridad en la región) han experimentado un proceso cíclico a partir del año 2000, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica[5].

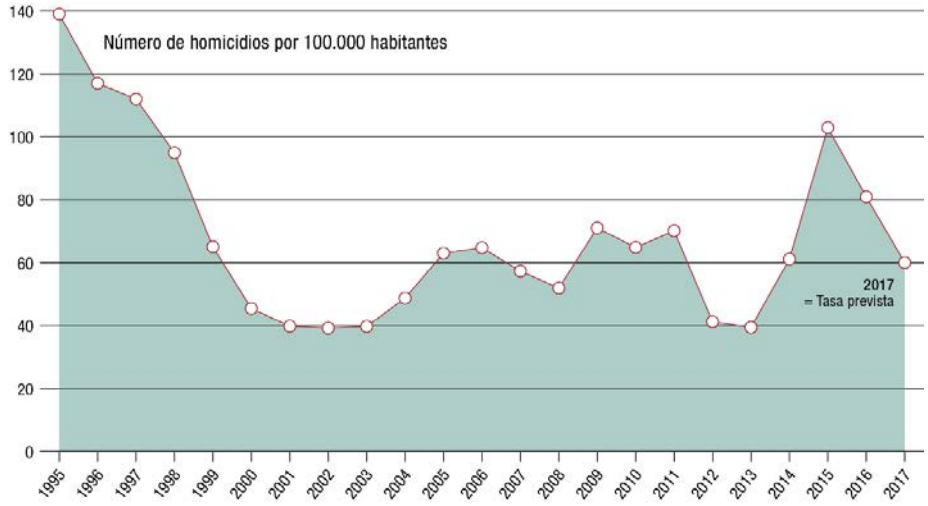


Figura 1: Tasas de homicidio en El Salvador 1995-2017. Elaborado por el International Crisis Group en base a datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador, PNUD y el Banco Mundial

Tras dos años de tendencias positivas en las tasas de homicidios[6], la subida del 25% de las muertes violentas en los primeros meses de 2018[7] podría ser un primer síntoma

[5] Para analizar los picos de violencia que se observan en la gráfica es importante identificar el contexto histórico, las olas de deportaciones criminales y los planes de seguridad que se estaban implementando en ese momento. El pico más alto de violencia (1994-2000) está relacionado con el aumento de la criminalidad durante el posconflicto y el alto número de armas en circulación después de la guerra; el segundo pico (2005-2006) coincidió con un auge en las deportaciones criminales desde EE. UU., muchos de ellos miembros de pandillas; el tercer pico (2009-2011) se dio en un contacto de expansión de las pandillas tras los diferentes planes de «mano dura», seguido de una notable reducción de homicidios que se atribuye a la llamada «tregua entre pandillas»; el auge de violencia más reciente se dio entre 2014 y 2015, como respuesta de estos grupos criminales al fracaso del proceso de la «tregua».

[6] Incluso en los años con menor registro de homicidios, desde el final de la guerra civil las tasas de muertes violentas en El Salvador han estado siempre entre las más elevadas de América Latina, que a su vez es la región con los niveles de violencia más altos del mundo. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) se considera violencia epidémica cualquier tasa por encima de los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, 2013, Disponible en: http://bit.ly/1el1LyAFecha de consulta: 1.03.2018.

[7] Elfaro.net, *Un alza del 26% en los asesinatos torpedea el discurso del FMLN en materia de seguridad*,

de un cambio de ciclo. Después de un pico de violencia récord en 2015, el año más sangriento desde 1994[8], en 2016 y 2017 hubo una reducción de 40 puntos en las tasas de homicidios. Según datos de la policía salvadoreña, en 2016 hubo 5.269 homicidios, y en 2017 el total fue de 3.947 (equivalente a una tasa de 81 y 60 homicidios por cada 100.000 habitantes respectivamente)[9].

Con el fin de contribuir a la elaboración de políticas públicas encaminadas a la reducción prolongada y sostenible de la violencia en El Salvador, este documento analiza los principales planes antipandillas así como el fenómeno criminal en el país, e identifica posibles acciones a futuro y lecciones aprendidas en los últimos 15 años de políticas de seguridad. Este análisis está basado en investigaciones cuantitativas de diferentes variables de seguridad en El Salvador, así como entrevistas y grupos focales con más de 70 actores relevantes, incluyendo altos funcionarios salvadoreños e internacionales, ONG, expertos y víctimas, entre otros.

Pandillas y políticas públicas

Las pandillas en El Salvador y su impacto en los niveles de violencia

Las pandillas más grandes que operan en El Salvador son la Mara Salvatrucha (MS-13) y las dos facciones de Barrio 18, la 18 Sureños y 18 Revolucionarios[10]. El origen de estos grupos, así como la histórica rivalidad entre ellos, se remonta a las comunidades de migrantes centroamericanos en Los Ángeles durante los años 80, los más cruentos de la guerra civil salvadoreña. Tras una serie de deportaciones masivas de jóvenes pandilleros con antecedentes penales que llegaron desde EE. UU. a El Salvador a partir de finales de los 90, la MS-13 y Barrio 18 se expandieron durante la década del 2000 en el país después de que las pandillas locales adoptaran la cultura y el modus operandi de los recién llegados[11].

---

1 marzo 2018. Disponible en: http://bit.ly/2I0KT4M. Fecha de consulta: 8.03.2018.

[8] El Diario de Hoy, *El Salvador cerró 2016 con 5,278 homicidios*, 2 de enero 2017. Disponible en: http://bit.ly/2yJhMSy. Fecha de consulta: 1.02.2018.

[9] EFE, *El Salvador cierra el 2017 con menos asesinatos, afirma el director de la Policía*, 31 de diciembre de 2017. Disponible en: http://bit.ly/2BkqnuO. Fecha de consulta: 1.02.2018.

[10] La MS-13 es la pandilla más numerosa y vertical, seguida de la 18-Sureños y la 18-Revolucionarios. Las dos facciones de Barrio 18 surgieron en 2004 y desde entonces se han convertido en rivales. Entrevista de la autora, Roberto Valencia, periodista de El Faro, San Salvador, 12 de julio de 2017.

[11] Entre las causas que hicieron de El Salvador un excelente caldo de cultivo para la rápida expansión de las pandillas están la desestructuración social y familiar tras la guerra civil, la poca presencia del Estado en numerosas zonas del país, especialmente en los nuevos asentamientos informales en torno a las grandes ciudades en los que proliferaron estos grupos, así como una desaceleración económica y la

El perfil de un pandillero salvadoreño es un joven de unos 25 años nacido en el seno de una familia pobre y desestructurada que se unió a la pandilla a los quince años. Según una encuesta realizada en marzo de 2017 a 1.000 pandilleros encarcelados, la mayoría de sus miembros residen en barrios marginales, y el 70% vive con menos de 200 euros al mes. Al contrario que en Honduras, las pandillas salvadoreñas no están directamente involucradas en el negocio del narcotráfico, sino que tienen una relación contractual con algunos grupos transportistas[12]. Según fuentes cercanas a estos grupos, su financiación principal es la extorsión de pequeñas y medianas empresas, así como el narcomenudeo[13].

Aunque las pandillas están detrás de la mayoría de los asesinatos que se cometen en El Salvador, no existen datos oficiales sobre qué porcentaje de las muertes violentas se atribuye específicamente a la violencia de las *maras*. El indicador que más se cita entre los círculos académicos es la abrupta bajada de homicidios que se dio en 2012 al comienzo de una iniciativa política que se llamó «tregua entre pandillas» y que consistió en un alto al fuego entre los principales grupos a cambio de beneficios carcelarios por parte del Estado, que mediante un equipo de mediadores trató de incentivar la desarticulación y el desarme. Durante los dos escasos años que duró esta etapa, las muertes bajaron hasta un 50%[14], por lo que se calcula que alrededor de la mitad de las muertes están relacionadas a las pandillas.

15 años de políticas antipandillas: de la «Mano Dura» al Plan El Salvador Seguro

La rápida expansión de las pandillas en El Salvador fue precedida por una serie de deportaciones masivas de miembros de estos grupos desde EE. UU. Para combatir esta nueva amenaza, el expresidente Francisco Flores (1999-2004), del partido conservador ARENA, lanzó los primeros planes antipandillas en el 2003 a través del Plan Mano Dura y el proyecto de Ley Antipandillas[15]. Ambos planes fueron anunciados

falta de empleo. CRUZ, José Miguel, «Beyond Social Remittances. Migration and Transnational Gangs in Central America», en ECKSTEIN, Susan y NAJAM, Adil (coord.), *How Migrants Impact Their Homelands*, Durham, Duke University Press, 2013, 213-233.

[12] Wilson Center, *Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions*, Working Paper Series on Organized Crime in Central America, 11 de agosto de 2010, p. 8. Disponible en: http://bit.ly/2EeGOYq. Fecha de consulta: 2.02.2018.

[13] Entrevista de la autora, Raúl Mijango, experto en pandillas, San Salvador, 9 de marzo de 2017.

[14] OMS, *Gang truce for violence prevention, El Salvador*, 1 de junio de 2016, Bulletin of the World Health Organization 2016; 94:660-666A, p.1. Disponible en: http://bit.ly/2FFA9aZ. Fecha de consulta: 2.02.2018.

[15] El Plan Mano Dura fue lanzado en octubre de 2003 y el Proyecto de Ley Antipandillas fue aprobado en

ocho meses antes de las elecciones presidenciales de 2004, lo que para muchos observadores, incluso funcionarios del partido ARENA, sugiere que se trataban en esencia de estrategias con marcado interés electoral[16].

Tras la victoria de ARENA en las elecciones del 2004, el expresidente Antonio Saca (2004-2009) continuó con el enfoque de su predecesor a través del Plan Super Mano Dura, que también incorporaba planes de prevención y rehabilitación. Sus dos iniciativas, Mano Amiga y Mano Extendida, estaban dirigidas a jóvenes en situación de riesgo y pandilleros encarcelados. Sin embargo, la falta de inversión, las demoras en la implementación y el bajo número de participantes minimizaron su potencial impacto[17].

El continuo aumento de la violencia llevó al presidente Saca a fortalecer la presencia policial en los focos de violencia y desmantelar las redes de extorsión, para entonces una importante fuente de ingresos para las pandillas. Pero a pesar del elevado número de capturas (30.934 en dos años) poco más del 15% de los detenidos fueron finalmente condenados, principalmente por falta de pruebas de su afiliación a pandillas, así como incoherencias jurídicas entre las leyes antipandillas y la legislación existente sobre menores[18].

La antigua guerrilla FMLN llegó por primera vez al Ejecutivo salvadoreño de la mano del expresentador de televisión Mauricio Funes en el 2009. En los primeros años de su Gobierno, Funes lanzó algunas estrategias enmarcadas dentro del enfoque de «prevención de violencia», un concepto surgido del campo de la medicina que se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a prevenir situaciones de conflicto mediante medidas no violentas como el trabajo con población en riesgo o la mejora del espacio público. Aunque innovadoras, estas medidas tuvieron un impacto limitado[19], y ante una escalada de violencia en los siguientes años de su mandato, a partir de 2009

---

diciembre de 2003. Este último proporcionó un marco legal temporal para el plan, contemplando como delito la pertenencia a las pandillas y permitiendo la detención de sospechosos menores de edad. HUME, M. «Mano Dura: El Salvador responds to gangs», en *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6, noviembre de 2007, pp. 739-751.

[16] Entrevistas de la autora a funcionarios y exfuncionarios de ARENA, San Salvador, junio-julio de 2017.

[17] USAID, «Central America and Mexico Gang Assessment», USAID Bureau for Latin America and the Caribbean Office of Regional Sustainable Development, abril de 2006, p. 54.

[18] CRUZ, J. M., CARRANZA, M., «Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador», en in MORO J. (coord.) *Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas*, Ciudad de Guatemala, Magna Terra Editores, 2006, pp. 162-164.

[19] *Systematization of Public Policies, Programmes and Projectson Violence Prevention and Public Security 2003-2013*, documento de discusión interna de la Fundación Salvadoreña para el desarrollo (FUSADES), julio de 2014.

Funes priorizó el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad, así como la aprobación de la Ley de Proscripción de Pandillas en septiembre de 2010[20], que años después vendría a ratificar un fallo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador calificando a las pandillas como grupos terroristas[21].

En 2011, El Salvador sufrió un récord de homicidios, con 4.354 personas asesinadas. Fue entonces cuando el presidente Funes cambió de rumbo en su política de seguridad para comenzar a promover un proceso de diálogo indirecto con los líderes pandilleros para reducir los homicidios a cambio de beneficios carcelarios. El proceso, conocido como la «tregua entre pandillas», tuvo como principal promotor al exministro de Justicia y Seguridad Pública General David Munguía Payés, quien nombró a Fabio Colindres, el entonces obispo castrense, y al excombatiente del FMLN Raúl Mijango como mediadores, lo que resultó en una drástica reducción de los asesinatos. Sin embargo, la falta de apoyo popular y político contribuyó al fin del proceso[22] al igual que el distanciamiento del presidente Funes, quien nunca reconoció públicamente su implicación en dicho proceso. Hacia el final de la «tregua» durante la segunda mitad de 2013, los asesinatos se dispararon de nuevo, al igual que la extorsión y el reclutamiento por parte de las pandillas[23].

El triunfo en 2015 del actual presidente, Salvador Sánchez Cerén, del partido FMLN, vino acompañado de otro pico de violencia que llevó a su Gobierno a condenar el anterior proceso y a lanzar en marzo de 2016 las llamadas «medidas extraordinarias»[24] dirigidas a limitar la comunicación entre los miembros de las pandillas desde las

[20] El Gobierno de Funes dio a las Fuerzas Armadas notable participación en la defensa de la seguridad pública, firmando entre 2008 y 2009 un total de siete decretos que les autorizaban a participar en operaciones policiales. AGUILAR, J. «El rol del ejército en la seguridad interna de El Salvador», en ARGUETA L. (coord.) *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte*, Fundación Heinrich Böll, junio de 2016, pp. 74-77.

[21] Comunicado de Prensa de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, *Sala declara como grupos terroristas a pandillas denominadas MS y 18*, 24 agosto de 2015. Disponible en: http://bit.ly/2FEfDdl. Fecha de consulta: 8.03.2018.

[22] El proceso fue paralelo a un distanciamiento creciente del expresidente Funes con su partido, el FMLN. Tanto este último como ARENA se distanciaron de las negociaciones y se mostraron escépticos en cuanto a su impacto sobre los homicidios, al igual que la mayoría de los salvadoreños. WHITFIELD, T., «Mediating criminal violence: Lessons from the gang truce in El Salvador», The Oslo Forum Papers, No. 1, junio de 2013.

[23] Entrevistas de la autora, magistrados y altas autoridades policiales, San Salvador, julio-agosto de 2017.

[24] Decreto N.° 321 publicado en el Diario Oficial N.° 59, Tomo 411, 1 de abril de 2016, Asamblea de El Salvador.

cárceles mediante el aislamiento de sus líderes[25]. De forma paralela, el presidente Cerén también ha llevado a cabo importantes esfuerzos en iniciativas de prevención de violencia enmarcadas dentro del Plan El Salvador Seguro[26], un plan integral de prevención y contención de violencia con cinco ejes de acción: prevención de la violencia, persecución penal, rehabilitación, atención a víctimas y fortalecimiento institucional.

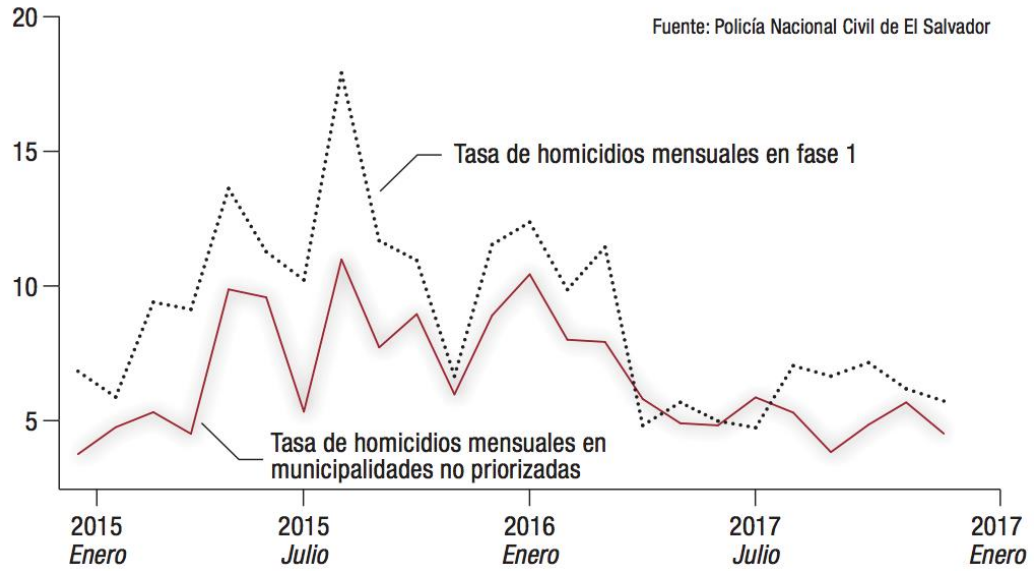


Figura 2: Tasas de homicidio en municipios priorizados bajo el Plan El Salvador Seguro comparadas con las tasas de homicidio en municipios no priorizados. Elaborado por el International Crisis Group a partir de datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador

A pesar de su enfoque integral y único en la región, hasta ahora el impacto del Plan El Salvador Seguro ha sido muy limitado debido principalmente a la inversión desigual en sus diferentes ejes, con una clara tendencia al eje de persecución penal, que acumula el 70% de los fondos del plan[27]. A pesar de que desde que se lanzó el Plan El Salvador Seguro se ha visto reducida en hasta 40 puntos la tasa de homicidios, es interesante

[25] Las condiciones de aislamiento en las cárceles bajo estas medidas han sido denunciadas por numerosas organizaciones de derechos humanos, la ONU y la Procuraduría para la Defensa de los DD. HH. de El Salvador. «Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia en el ámbito de los derechos humanos», Procurador General para la Defensa de los DD. HH. de El Salvador, julio de 2017.
[26] El plan está financiado principalmente con fondos de cooperación internacional y un impuesto indirecto al consumidor aprobado en noviembre de 2015. «Plan El Salvador Seguro», 2015.
[27] «Consejo reclama al Gobierno por uso de fondos para seguridad», *La Prensa Gráfica*, 11 de octubre de 2017, disponible en: http://bit.ly/2oJvTzb. Fecha de consulta: 2.02.2018.

evaluar hasta qué punto esa reducción se debe estrictamente a este plan. En el siguiente gráfico se observa una notable bajada de homicidios tanto en los municipios en los que se han lazado medidas de este plan, el cual tiene un enfoque local y se ha venido implementando progresivamente en los municipios más golpeados por la violencia, como en los que aún no se han implementado estas medidas. La reducción prácticamente similar tanto en los municipios priorizados durante la fase 1 del plan como en los no priorizados sugiere que la razón de la drástica disminución de homicidios en los últimos dos años se debe más a otros factores, como las «medidas extraordinarias» en las cárceles o a las dinámicas internas de las pandillas.

Políticas de seguridad para combatir un problema de violencia estructural

Entre las limitaciones de las políticas antipandillas de los últimos quince años está la creciente presión sobre los organismos judiciales y policiales para perseguir las olas de actividad criminal, la falta de inversión y de personal adecuado en los sectores citados, así como la falta de atención a los colectivos más vulnerables ante la violencia, principalmente las mujeres y los niños. No obstante, y a pesar de los recientes esfuerzos del partido FMLN para abordar la problemática de seguridad desde un enfoque integral, el principal escollo que han enfrentado las autoridades salvadoreñas ha sido tratar de combatir un problema de violencia estructural con planes de seguridad centrados en la persecución al delito, sin tener en cuenta los factores económicos y sociales que también forman parte de la crisis de violencia crónica que adolece El Salvador.

Limitaciones del actual modelo del sector de seguridad de El Salvador

En los últimos años, la Policía Nacional Civil se ha visto profundamente afectada tanto por el aumento de ataques armados de pandillas contra agentes como por la creciente demanda de combate a estos grupos durante los últimos picos de actividad criminal. Dada la magnitud de la violencia en el país, así como el escaso número de fuerzas de seguridad en relación a los más de 60.000 pandilleros activos[28], los policías consideran que no pueden liderar el combate a la delincuencia en solitario[29]. El Estado ha tratado

[28] En El Salvador hay aproximadamente unos 55.000 policías y militares activos. El Diario de Hoy, *Munguía Payés: Hay más pandilleros que militares activos*, *op. cit.*
[29] Entrevista de la autora, policía, San Salvador, septiembre de 2017.

de compensar la presión sobre los agentes con pequeños aumentos salariales, aunque las limitaciones financieras no permiten dar el apoyo necesario a las familias de los agentes fallecidos[30]. Por otro lado, la Policía ha hecho esfuerzos moderados para enjuiciar a los agentes que supuestamente han cometido ejecuciones extrajudiciales de supuestos criminales en los últimos años y que han sido denunciados por la ONU y numerosas organizaciones de derechos humanos en el país[31].

El modelo de prevención y la falta de inversión en planes alternativos han limitado el impacto de estas estrategias hasta la fecha. En los últimos años, solo un 1% del presupuesto anual en seguridad se ha dedicado a la prevención[32]. No obstante, aunque se dedicaran mayores recursos a la prevención, en muchas zonas del país donde existe una amplia presencia criminal y donde los propios funcionarios del estado negocian con las pandillas para acceder a ciertos territorios, el concepto de prevención de violencia se topa con el esquema de territorialidad que imponen las pandillas. Mientras estos grupos sigan teniendo un control territorial donde incluso establecen controles de carretera improvisados para vigilar la entrada a sus zonas de control, la capacidad del Estado de llevar este tipo de iniciativas de prevención se verá limitada en gran medida y deberá ir precedida por medidas más específicas de recuperación del territorio. En este sentido, altos funcionarios de los principales partidos coinciden a puerta cerrada que, «en este contexto, [la prevención] no funciona»[33].

Pobreza y falta de oportunidades

El lento crecimiento económico El Salvador ha sido uno de los principales impedimentos de la creación de empleo, especialmente en áreas marginadas con notable presencia de pandillas. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de El Salvador del 1,9% entre 2010 y 2016 es uno de los más lentos de Centroamérica, en parte debido a que la magnitud de la violencia en el país es a la vez

[30] Entrevista de la autora, funcionarios del Gobierno de El Salvador, San Salvador, 10-14 de julio de 2017.
[31] El último de estos esfuerzos es la creación de la Unidad Táctica Especializada Policial (UTEP), que sustituye a los Grupos de Reacción Policial (GRP) que habían sido señalados por supuestas acciones extralegales en operaciones antipandillas, así como abusos sexuales. La Prensa Gráfica, «Disuelven GRP en medio de escándalo: esta es la nueva unidad élite», 14 de febrero de 2018. Disponible en: http://bit.ly/2oJ2CVp. Fecha de consulta: 1.03.2018.
[32] FUSADES, «Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015», febrero de 2016, p. 4.
[33] Entrevista de la autora, miembros de FMLN y ARENA, San Salvador, 10-14 de julio de 2017.

origen y consecuencia del estancamiento económico[34]. El actual déficit presupuestario está en torno al 3% del PIB, y se espera que la deuda externa alcance el 61% del PIB para fines de 2017.

Además, los niveles de pobreza en El Salvador son persistentemente elevados y aumentaron entre 2014 y 2015, especialmente en las áreas urbanas[35]. El país tiene uno de los salarios mínimos más bajos de Centroamérica que no llega a los 300 euros, dando lugar a notables desigualdades económicas, especialmente en el área rural[36]. En este sentido, 20% de la población más rica del país concentra el 48.4% de la riqueza, mientras que el 20% más pobre solo recibe el 4,9%[37]. La falta de oportunidades afecta especialmente a los jóvenes, de los cuales alrededor del 25% de entre 15 y 24 años ni estudia ni trabaja[38]. Estos jóvenes desempleados, los más vulnerables al reclutamiento por parte de las pandillas, no cuentan con planes que promuevan el empleo joven o el emprendimiento.

Hacia una política de reducción de violencia sostenible

El Gobierno salvadoreño es consciente de las limitaciones de los planes antipandillas implementados hasta la fecha, así como de la necesidad de un abordaje más allá de la seguridad para dar cabida al medio millón de personas que bien forman parte activa de estos grupos, son colaboradores indirectos o son rehenes de los mismos y están bajo su control. Además de una serie de reformas en el sector de justicia y seguridad que permitan hacer frente a esta crisis de violencia crónica de forma directa e inmediata, los principales partidos políticos tienen la responsabilidad de crear un pacto de Estado por la paz que permita que la alternancia de los partidos en el poder no altere la coherencia y la continuidad de dicha política de estado sobre seguridad. De forma paralela, el Estado debería promover una serie de reformas estructurales que combatan los fenómenos que promueven el fenómeno criminal, como la pobreza y la falta de empleo. Como nuevo factor potencialmente desestabilizador, El Salvador se enfrenta a un reto

[34] «IMF Country Report No.16/209», Fondo Monetario Internacional, 1 de junio de 2016, p. 17.
[35] «The World Bank In El Salvador», Sitio web del Banco Mundial en El Salvador. Disponible en: http://bit.ly/15GzDXc. Fecha de consulta: 2.02.2018.
[36] Datos de Ministerio de Economía de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013)*, Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).
[37] Oxfam International, *Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador*, Oxfam media briefing, 19 mayo de 2015. Disponible en: http://bit.ly/2tn2b8q. Fecha de consulta: 11.03.2018.
[38] DE HOYOS, R., POPOVA, A., ROGERS, H. «Out of school and out of work: a diagnostic of *ninis* in Latin America», Informe del Banco Mundial, 2016, p. 8.

que se escapa de sus capacidades tras la decisión del presidente de EE. UU. Donald Trump de cancelar el Estatus de Protección Temporal (en inglés *Temporary Protected Status* o TPS) a casi 200.000 salvadoreños, lo cual coloca a El Salvador en una posición aún más vulnerable económica y socialmente.

Las prioridades: recuperación del territorio y programas de rehabilitación para pandilleros

Evitar los errores del pasado y mantener el apoyo político hacia las iniciativas locales son dos de los principios en los que se sustenta el Plan El Salvador Seguro, un plan implementado de manera desigual pero que a día de hoy es la única estrategia que aspira a resolver la problemática de seguridad de forma integral. El Plan El Salvador Seguro puede convertirse en una estrategia de recuperación territorial eficaz que incluya el apoyo a las poblaciones en riesgo y la atención a los jóvenes, que son a la vez las principales víctimas y actores de la violencia de pandillas. Entre otras medidas, las escuelas deberían de ser el foco de atención de este plan, asegurando que son espacios libres de actividad criminal.

En un momento en el que las pandillas parecen estar expandiéndose a nuevas zonas de país[39], es necesario crear además estrategias flexibles que permitan actuar frente a su rápido avance. Mientras que el Plan El Salvador Seguro podría seguir implementándose en los municipios más golpeados por la violencia, en las áreas con menos presencia criminal el Estado podría experimentar con un enfoque alternativo basado en la policía comunitaria y la prevención de violencia, con el fin de limitar la entrada de grupos criminales a nuevas zonas, especialmente en el área rural.

Por otro lado, la inversión en rehabilitación es clave para incentivar la salida de miembros de pandillas y ofrecer una segunda oportunidad a quienes deseen dejar el grupo. La Asamblea Legislativa de El Salvador podría aprobar un proyecto de ley presentado ante la Comisión de Seguridad de la Asamblea a principios de 2017 e incorporar lecciones aprendidas de algunos programas financiados por el Estado y

[39] La posibilidad de que las pandillas se hayan expandido en los últimos años coincide no solo con al menos una docena de testimonios por parte de expertos y trabajadores de ONG en El Salvador, sino también por el auge de homicidios durante 2017 en zonas tradicionalmente pacíficas del país, como el departamento de Chalatenango. Entrevistas de la autora, El Salvador, julio-agosto 2017. El Faro, *Cuatro claves que ayudan a dimensionar la violencia homicida de 2017 en El Salvador*, 4 enero 2018. Disponible en: http://bit.ly/2B0h0fS. Fecha de consulta: 11.03.2018.

otras iniciativas de iglesias, ONG y el sector privado, lo cual ayudaría al gobierno a desarrollar uno de los pilares más desatendidos del Plan El Salvador Seguro.

Apoyo y rendición de cuentas en la Policía

En comparación con otros países del Triángulo Norte, la policía salvadoreña cuenta con niveles de aceptación social relativamente altos[40]. A diferencia de Honduras, donde se está llevando a cabo un proceso de reforma policial integral, la policía salvadoreña bien podría mejorar su funcionamiento con una serie de reformas específicas similares a las que se han llevado a cabo en países como Guatemala encaminadas a mejorar sus protocolos de comunicación con la Fiscalía General de la República. Uno de los casos más exitosos de las reformas policiales en Guatemala fue la innovación en la unidad de investigación de homicidios, que trabajaba directamente con la fiscalía y ha mejorado la contabilidad y la clasificación de crímenes[41]. Del mismo modo, dada la presión que ha sufrido y sufre el organismo policial ante las diferentes olas de criminalidad, es necesario un aumento del personal policial, así como continuar las diferentes medidas de mejoras de incentivos salariales y apoyo a las familias con el fin de reforzar la institución más golpeada por la violencia de pandillas.

Para evitar futuras acciones extralegales por parte de agentes policiales, la mejora de los mecanismos de control internos de la policía debería ser una prioridad para el Estado. Asimismo, se debe dotar de más recursos a la unidad que se dedica a la investigación de supuestos delitos de agentes, así como mantener canales de comunicación abiertos con las ONG que monitorean abusos de derechos humanos será una pieza clave para mantener el buen funcionamiento del cuerpo.

El factor Trump: cómo evitar que la migración empeore la crisis de inseguridad

La decisión de cancelar el Estatus de Protección Temporal (TPS)[42] a 195.000 salvadoreños en enero de 2018[43] por parte del Gobierno de EE. UU., ha causado

[40] Florida International University y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), *Legitimidad y confianza pública en la Policía en El Salvador*, julio de 2017. Disponible en: http://bit.ly/2HiErET. Fecha de la consulta 8.03.2018.
[41] Informe de Crisis Group, *Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades*, 20 de julio de 2012. Disponible en: http://bit.ly/2FzMn7t. Fecha de la consulta 8.03.2018.
[42] El TPS es un programa de protección de inmigrantes que EE. UU. concede a ciertos países afectados por una crisis humanitaria o de seguridad. A El Salvador se le concedió este estatus tras los terremotos de 2001, y desde entonces se ha ido prorrogando periódicamente.
[43] The Washington Post, *200,000 Salvadorans may be forced to leave the U.S. as Trump ends*

extrema preocupación tanto a las autoridades salvadoreñas como a la sociedad en general, de la cual se calcula que en torno a un 20% vive en territorio estadounidense que suman poco más de dos millones de personas[44]. Además de los 195.000 afectados, que deberán volver a El Salvador para septiembre de 2019 a no ser que cambien su tipo de visa, se calcula que hay 192.000 hijos e hijas de los beneficiarios del TPS[45] que a pesar de tener nacionalidad estadounidense es probable que también vuelvan a El Salvador acompañando a sus padres.

A diferencia de olas de deportación previas, la llegada de estos salvadoreños no supondría por sí misma un deterioro de la situación de seguridad en El Salvador, principalmente porque el perfil de los beneficiarios del TPS es el de una población trabajadora sin antecedentes penales. No obstante, tanto los nuevos deportados como sus hijos podrían ser fácilmente victimizados por pandillas al llegar a su país de origen, ya sea por medio de la extorsión o el reclutamiento de menores. A nivel económico, el Estado salvadoreño también encontraría serios problemas para absorber a casi 400.000 personas (contando beneficiarios del TPS y sus familiares), que además aportan al país en forma de remesas en torno al 18 % del PIB nacional[46]. Por ese motivo, una de las prioridades de la recién elegida Asamblea Legislativa tras las elecciones del 4 de marzo de este año debería ser crear una legislación de protección para los recién deportados que incluya ayudas para el emprendimiento, clases de español para los hijos menores de los deportados, e incentivos de contratación para el sector privado. Del mismo modo, la coordinación con los consulados de El Salvador en EE. UU. será clave para asegurar un retorno ordenado.

Existe la posibilidad, y así lo afirman autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador[47], de que la mayoría de los beneficiarios del TPS cambien su estatus migratorio a tiempo para evitar la deportación. Sin embargo, la asistencia legal que ello requeriría por parte de los consulados salvadoreños en EE. UU, es insuficiente

immigration protection, 8 de marzo de 2018. Disponible en: http://wapo.st/2tuMnAU.Fecha de la consulta 8.03.2018.

[44] Dato del United States Census Bureau, Disponible en: http://bit.ly/2p0xu4T. Fecha de la consulta 8.03.2018.

[45] WARREN, R. KERWIN, D. «A Statistical and Demographic Profile of the U.S. TPS Populations», *Journal on Migration and Human Security*, Volume 5 Number 3 (2017): 577-592.

[46] Este porcentaje del PIB se refiere al total de salvadoreños en EE. UU., no solo a los beneficiarios del TPS que enfrentan la deportación. Elmundo.sv, *Las remesas representaron el 18 % del PIB*, 13 enero de 2018. Disponible en: http://bit.ly/2FpHQ8m. Fecha de la consulta 11.03.2018.

[47] Entrevista de la autora, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, San Salvador, enero de 2018.

teniendo en cuenta el número de demandantes y el escaso presupuesto del Estado salvadoreño. La otra posible solución sería una nueva ley promovida por el Congreso estadounidense que permitiera otorgar la residencia permanente a los beneficiarios del TPS, lo cual parece una vía poco probable teniendo en cuenta la falta de consenso en torno a colectivos mucho más grandes y con mayor interés electoral para el partido Demócrata como los 800.000 *dreamers*[48], quienes fueron uno de los motivos de cierre de la Administración estadounidense en enero de 2018 esgrimidos por los legisladores demócratas[49].

Conclusión

Durante años, las políticas de seguridad en El Salvador se han centrado en la persecución del delito, algo absolutamente necesario para combatir un fenómeno criminal como las pandillas, pero incluso estas medidas policiales han tenido problemas básicos, como unas fuerzas de seguridad de entidad inadecuada, con unos medios y un adiestramiento insuficientes ante la magnitud del problema. Igualmente han existido problemas de coordinación entre los diferentes elementos del sector de seguridad implicados (judicatura, policía, y sistema penitenciario) que han limitado la capacidad del Estado para hacer frente a un creciente fenómeno criminal.

Más allá de las medidas de combate directo contra las *maras* y pandillas, se ha echado en falta un compromiso decidido con medidas complementarias como la prevención, la reinserción y el refuerzo de la presencia del Estado en comunidades problemáticas. Las pocas que aspiran a tocar las numerosas aristas del problema como el Plan El Salvador Seguro no cuentan con un presupuesto equilibrado ni han sido la prioridad de ningún gobierno salvadoreño en los últimos 15 años, independientemente de su color político. Por este motivo, es necesario abordar esta problemática desde un punto de vista más amplio e integral con un pacto de Estado, no solo del gobierno de turno sino de los principales partidos, para frenar el derramamiento de sangre en el país y restaurar el orden público en unos niveles aceptables.

---

[48] Los llamados DREAMERS (en español, «soñadores») son jóvenes que llegaron a EE. UU. indocumentados cuando eran menores de edad y que han podido permanecer legalmente en el país gracias al programa de protección «Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)» impulsado por el expresidente Barak Obama en 2012.
The Guardian, *«We love the Dreamers»: Trump close to decision on future of Obama program*, 1 de septiembre de 2017. Disponible en: http://bit.ly/2G83Th9Fecha de la consulta 8.03.2018.

[49] El País, *La Administración de EE. UU. echa el cierre por la falta de acuerdo en el Senado sobre la inmigración*, 20 de enero de 2018. Disponible en: http://bit.ly/2IeRCIc Fecha de la consulta 8.03.2018.

Manteniendo la presión policial y reforzando la legislación antipandillas en lo que sea necesario, siempre dentro del mantenimiento del Estado de derecho, este compromiso de Estado deberá tener en cuenta la importancia de crear incentivos para salir de la pandilla mediante la promoción de planes de rehabilitación, así como el trabajo con la población en riesgo, especialmente los jóvenes en edad de reclutamiento, ofreciendo oportunidades educativas y de empleo, así como adoptando medidas para reforzar la cohesión social. Los planes del gobierno no deben tener como objetivo los casi 60.000 pandilleros, sino también contemplar a los casi 500.000 civiles relacionados directa o indirectamente con el fenómeno criminal de las pandillas.

Además de criminal, la violencia en El Salvador tiene profundas raíces socioeconómicas que hasta ahora no han sido abordadas por las políticas públicas. La relevancia e incluso el control territorial que ejercen las pandillas en algunas zonas no solo reflejan su propia fuerza, sino, sobre todo, la debilidad estructural y la falta de implantación del Estado salvadoreño, que es necesario corregir con una estrategia verdaderamente integral. Por este motivo, se hace necesario recuperar paso a paso el control territorial del Estado en las áreas en que se haya perdido, con medidas previstas de consolidación de la presencia estatal una vez pacificado el territorio recuperado. Igualmente, deben preverse actuaciones que amortigüen el deterioro social y económico que podría producirse en caso de que se lleven a cabo las anunciadas deportaciones masivas desde EE. UU.

En 1992, la alternancia en el poder de dos enemigos enfrentados a muerte durante la guerra civil, como eran la guerrilla FMLN y el partido conservador ARENA parecía algo casi inimaginable. Si los salvadoreños fueron capaces en el pasado de arreglar sus diferencias y unir esfuerzos en pro de un país en paz, las nuevas formas de violencia no deberían ser un impedimento para volver a hacerlo. La actual crisis de inseguridad, como en su día fue la guerra civil, es la última expresión de violencia a causa de las profundas brechas sociales y la debilidad del Estado que históricamente han venido lastrando a El Salvador. Mientras esta herida siga abierta, la violencia de las pandillas no será la última forma de violencia que sufrirá El Salvador en los años venideros.

Esta es la titánica tarea en la que está envuelto un país de las dimensiones y recursos modestos que es El Salvador. La comunidad internacional y en particular España y la Unión Europea, deberían abandonar su relativa indiferencia e implicarse decididamente

en el apoyo a este país hermano, que lucha por salir de una espiral de violencia crónica.

*Sofía Martínez Fernández**
Analista para Centroamérica,
International Crisis Group

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

43/2018 13 de abril 2018

*Adrián Vidales García**

Cambio climático y seguridad alimentaria en el norte de África

Cambio climático y seguridad alimentaria en el norte de África

Resumen

Los efectos del cambio climático sobre aspectos como el aumento de las temperaturas globales, el descenso de las precipitaciones, el aumento del nivel del mar y la desertificación avanzan y ya comienzan a dejarse sentir en amplias zonas del planeta. El norte de África es una de las regiones del globo que más se expone a estas dinámicas, afectando a la seguridad alimentaria de altos porcentajes de la población, y con ella para la propia seguridad de los Estados de la región. Por ello, el presente documento expone un breve análisis del impacto del cambio climático sobre la seguridad alimentaria de los países meridionales del Mediterráneo y la lucha por el agua que podría desatarse en la región.

Palabras clave

Norte de África, cambio climático, seguridad alimentaria, agua, «security partnerships».

Climate change and food security in North Africa

Abstract

The effects of climate change on aspects such as the increase in global temperatures, the decrease in rainfall, the rise of the sea level and desertification are advancing and are beginning to emerge in large areas of the planet. North Africa is one of the regions of the globe that is most exposed to these dynamics and its effects on the food security

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

of high percentages of the population and on the security of the very same states of the region. Therefore, the current document presents an analysis of the impact of climate change on food security in the southern Mediterranean countries and the struggle for water that could be unleashed in the region.

Keywords

Write here North Africa, climate change, food security, water, security partnerhsips.

Introducción

En 2015, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) lograba un hito histórico: la firma de un gran acuerdo vinculante a nivel internacional. El conocido como Acuerdo de París fue firmado por 195 países, que se comprometían con ello a sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo basado en buena medida en frenar el cambio climático. Asimismo, entre los compromisos adquiridos se contaba el reforzar la capacidad de las sociedades para afrontar las consecuencias del cambio climático y adaptarse más rápida y eficazmente a fenómenos como el aumento de las temperaturas, la disminución en las precipitaciones o el avance de la desertificación.

Sin embargo, a día de hoy, el ritmo de puesta en marcha de los acuerdos asumidos en París está dejando mucho que desear, con retrasos en la implementación de medidas sobre el terreno, reticencias a poner sobre el papel obligaciones concretas para los países —especialmente por parte de los países más desarrollados— e incluso con involuciones como la protagonizada por Estados Unidos, que en 2017 anunciaba su retirada del Acuerdo de París.

Mientras tanto, el cambio climático avanza y sus efectos comienzan a dejarse sentir en amplias zonas del planeta. Y una de ellas, es el norte de África, que ya tiene ante sí una importante amenaza a la seguridad de los Estados de la región y sus poblaciones: la inseguridad alimentaria de altos porcentajes de la población fruto de los fenómenos meteorológicos y geológicos mencionados anteriormente. Por ello, el objetivo del presente ensayo es plantear un breve análisis del impacto del cambio climático sobre la seguridad alimentaria de los países meridionales del Mediterráneo y la lucha por el agua que podría desatarse en la región.

El impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria del Magreb

Para comenzar a exponer este punto resulta pertinente establecer con anterioridad una definición de lo que constituye la «seguridad alimentaria». En este sentido, en el presente trabajo se empleará la adoptada por la FAO en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, que definió la seguridad alimentaria como la situación en la que «todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, sanos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas

diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa»[1]. Los problemas —de presente y de futuro— de los países del sur del Mediterráneo se concentran especialmente en ese acceso a pesar del importante peso relativo que mantiene en muchos casos el sector agropecuario.

La estructura sectorial de las economías de la ribera sur del Mediterráneo muestra notables diferencias con respecto al peso del sector primario en el conjunto de la actividad productiva nacional. Así, mientras en Mauritania supone el 27%[2] del PIB, en Marruecos representa el 13%[3], y en Libia apenas el 2%[4]. Por su parte, en términos de población activa, también se observan importantes diferencias hasta el punto de que, mientras en Marruecos, el sector primario emplea al 37,2%[5] de la población activa, en Túnez tan sólo el 15,3%[6] de la población activa queda subsumida en él, por el 8,78%[7] de Argelia. No obstante, y con independencia del peso relativo de ambas actividades en la estructura económica del país, todos los países de la ribera sur del Mediterráneo presentan problemas en cuanto a la protección de su seguridad alimentaria. Por ejemplo, Túnez mantiene desde hace años una fuerte dependencia exterior de cereales, hasta el punto de que entre 2005 y 2012, el 55%-70%[8] de los cereales consumidos en el país procedía de importaciones, con un pico de hasta el 80%[9] en 2007. Por su parte, Argelia muestra asimismo una importante carencia en materia de

[1] GONZÁLEZ, F. y ROJO, C. (2013). "Seguridad alimentaria y producción agraria en el Magreb Central. Caracterización, evolución, restricciones y potencial, en Marquina, A. (ed.) *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, UNISCI, p. 402.

[2] The World Bank. Country profile: Mauritania", disponible en http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MRT Fecha de consulta: 20. 02. 2018.

[3] The World Bank. "Country profile: Morocco", disponible en http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MAR Fecha de consulta: 20. 02. 2018.

[4] The World Bank. "Country profile: Lybia", disponible en http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=LBY Fecha de consulta: 20. 02. 2018.

[5] The World Bank. "Morocco: Employment in agriculture (% of total employment)", disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=MA&name_desc=false Fecha de consulta: 20. 02. 2018

[6] The World Bank. "Tunisia: Employment in agriculture (% of total employment)", disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=TN&name_desc=false Fecha de consulta: 20. 02. 2018

[7] The World Bank. "Algeria: Employment in agriculture (% of total employment)", disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=DZ&name_desc=false Fecha de consulta: 20. 02. 2018.

[8] GRACIA, J., RODRÍGUEZ, P. y MIRANZO, M. (2013). "Las políticas agrarias en Túnez, Argelia y Marruecos y la seguridad alimentaria en Marquina", A. (ed.) *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, UNISCI, p. 171.

[9] Íbid., p. 171.

producción de productos como la leche y el trigo, que sólo alcanzan a cubrir el 40%[10] y el 35%[11] de la demanda nacional, respectivamente.

A esta dependencia se suma el alza generalizada de los precios de los alimentos que se ha mantenido de forma sostenida desde finales de los años 90, con incrementos para el periodo 2007-2012 del 190,5% en alimentos básicos como el maíz, del 187,40% en el aceite de girasol, o del 130,2% en el caso del trigo[12]. Pese a una sensible reducción de precios a nivel global a partir de 2011 —cuando el índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzaría los 229,9 puntos[13]— en la actualidad este índice se sitúa en los 175,2 puntos[14], el doble que hace apenas 15 años.

Y sobre esta difícil situación para la seguridad alimentaria de los países de la orilla sur del Mediterráneo se ciernen los potenciales efectos del cambio climático en dimensiones fundamentales como el incremento de temperaturas, el descenso del nivel de precipitaciones, la desertificación o el aumento del nivel del mar.

Así, los datos muestran un incremento de la temperatura mínima en África de 0,5ºC que, según distintas proyecciones, seguirá aumentando en una horquilla de 2ºC a 6ºC en los próximos años[15]. En cuanto a nivel de precipitaciones, la región ha registrado unas tasas medias anuales, para el periodo 2012-2014, de 346 milímetros en el caso de Marruecos, 282 para Malí, 89 milímetros para Argelia o 56 milímetros para Libia (la tasa para el mismo periodo de España se situó en 636 milímetros)[16]. Estos niveles, tradicionalmente bajos en una región bajo la influencia climática del desierto del Sáhara, se espera continúen descendiendo en los próximos años, con algunas proyecciones que sitúan esa caída en un 27% para el año 2050[17]. Y junto a esta caída, se prevén profundas alteraciones en los ciclos de precipitaciones, con una mayor concentración temporal y un aumento de los periodos de sequía, hasta el punto de que

[10] Íbid., p. 181.
[11] Íbid., *op. cit*., 2013, p. 181.
[12] PRIEGO, A. (2013). La subida del precio de los alimentos: una mirada al Norte de África", en Marquina, A. (ed.) *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, UNISCI, p. 207.
[13] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. "Índice de precios de los alimentos de la FAO", disponible en http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/ Fecha de consulta: 21. 02. 2018.
[14] Íbid.
[15] MIRANZO, M. y DEL RÍO, C. (2015). "Las consecuencias del cambio climático en el Magreb", en Marquina, A. (coor.) *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, p. 223.
[16] The World Bank. "World Development Indicators: Agricultural inputs", disponible en http://wdi.worldbank.org/table/3.2 Fecha de consulta: 22. 02. 2018.
[17] MIRANZO y DEL RÍO, *op. cit*., 2015, p. 224.

algunos estudios apuntan a que, a finales del siglo, uno de cada dos años podría ser totalmente seco en países como Argelia, Libia o Túnez[18].

Estos factores ya se están conjugando para reducir de forma preocupante la disponibilidad de agua en superficie en toda la región, haciendo que, por ejemplo, que el lago Chad se haya contraído en un 95% en los últimos cincuenta años[19]. Finalmente, todas las proyecciones señalan a estas dinámicas pluviales y de temperaturas generadas por los efectos del cambio climático como causantes de serios impactos medioambientales, identificados sobre todo con la desertización creciente de la región y el paulatino aumento del nivel del mar. La consecuencia directa de estos fenómenos climáticos sería la reducción de las zonas de cultivo de estos países precisamente en la línea costera, donde se concentra la mayor parte de la frontera agrícola. Por otra parte, el incremento de las sequías, las lluvias torrenciales y el aumento de la salinización del curso bajo de los ríos afectaría muy negativamente a la productividad de la tierra y a la degradación progresiva del suelo, incrementando y acelerando la desertización de amplias zonas del norte de África.

Todas estas dinámicas, de cumplirse las proyecciones, afectarían decisivamente al empeoramiento generalizado de la producción agropecuaria y a la estabilidad de la misma. Por ejemplo, recientes estudios de la FAO señalan que el aumento de las temperaturas puede acortar las temporadas de cultivo en la región en 18 días y reducir los rendimientos agrícolas de un 27% a un 55% a finales de este siglo[20], mientras que en el norte de África se calculan caídas de productividad medias de las cosechas de trigo de entre el 17% y el 50%[21].

A ello se sumará el fuerte crecimiento demográfico de una región cuyas tasas de natalidad se sitúan en un 2,9 %-3,9% anual[22]. Estas elevadas tasas de crecimiento poblacional —que, según las proyecciones, harán que de los 167 millones de personas

[18] MIRANZO y DEL RÍO, *op. cit.*, 2015, p. 225.
[19] FUENTE, I. (2017). El Sahel: un arco permanente de inestabilidad", en Ministerio de Defensa (ed.) *Panorama Estratégico 2017*, Madrid, Ministerio de Defensa, p. 161.
[20] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. "La escasez de agua en África del Norte y el Cercano Oriente necesita "una respuesta urgente y masiva", 9 de marzo de 2017, disponible en http://www.fao.org/news/story/es/item/522529/icode/ Fecha de consulta: 21. 02. 2018
[21] Intergovermental panel on climate 2014. "Impacts, Adaptation, and Vulnerability", Part A, p. 510., disponible en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf Fecha de consulta: 25. 07.2017.
[22] FUENTE, *op. cit*., 2017, p. 162.

registrados en 2011 se pase a 220 millones 2030[23]— y el creciente proceso de urbanización que afectan a estos países, en un contexto de recursos alimentarios e hídricos menguantes, se traducirán en un aumento del precio de los alimentos. Y ello a su vez, amenazará la capacidad de supervivencia de numerosas familias e incrementando los conflictos sociales y la inestabilidad socioeconómica de la región.

De esta forma, y si nadie lo remedia, la lucha por el agua se convertirá en una de las principales variables de conflicto en los próximos años.

La lucha por el agua

Como norma habitual, la gestión del agua da lugar a relaciones de cooperación entre países que comparten vías o recursos hídricos de manera transfronteriza. Por ejemplo, España y Portugal, a través del Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas —más conocido como Convenio de Albufeira— gestionan de manera coordinada desde 1998 la protección de las masas de agua y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.

Sin embargo, estos mecanismos de cooperación no se dan en regiones como el norte de África, lugar donde ya se registran actualmente tensiones y conflictos por el acceso, gestión y consumo de recursos hídricos; no sólo entre comunidades, sino también entre Estados soberanos. Y el caso que actualmente enfrenta a Egipto y Etiopía es paradigmático en este sentido.

La construcción de un gran embalse por parte de Etiopía en el curso naciente del Nilo Azul lleva tensando las relaciones bilaterales durante los últimos siete años. Por un lado, Addis Abeba alega su necesidad de incrementar su producción de energía hidroeléctrica para apuntalar su necesario crecimiento económico, al mismo tiempo que asegura que la construcción no tendrá un impacto negativo sobre la disponibilidad de agua del resto de países de la cuenca del Nilo. Por el otro, El Cairo se opone frontalmente a lo que considera una ruptura del statu quo fijado por el tratado que regula el reparto de recursos hídricos del Nilo (firmado por Egipto y Sudán en 1929), al temer un grave perjuicio para su economía y población. No en vano, informes

[23] SEGOVIANO, S. (2015). "Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo occidental", en Marquina, A. (coord.) *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, p. 133.

internacionales apuntan a que durante los 5 a 7 años que tardaría en llenarse el embalse una vez completada su construcción, Egipto podría ver reducido el caudal de agua dulce del que disfruta actualmente en un 25%[24]. Este hecho provocaría un descenso de la superficie de cultivo disponible, con la correspondiente disminución de la capacidad de producción agrícola de un país en el que un 25% de la población está empleada en el sector primario[25] y que ya está teniendo que hacer frente a la progresiva invasión marítima del delta del Nilo.

Por otra parte, estas mismas previsiones cifran en un tercio la reducción en la producción de electricidad de la presa de Asuán[26], de la que depende en buena medida el suministro eléctrico del país. Estos efectos sobre la producción energética, disponibilidad de agua potable y seguridad alimentaria de una población que además crece de manera sostenida desde hace años, están en el origen de la beligerante postura egipcia.

Una postura que se exacerba con los avances en la construcción de la presa etíope. Así, recientemente está teniendo lugar un repunte de la tensión que ha llevado a Sudán —aliado de Etiopía en la disputa— a llamar a consultas a su embajador en El Cairo y a desplegar a su ejército en la frontera ante el refuerzo de efectivos egipcios en la base que el país tiene en Sawa, ciudad eritrea cercana a la frontera con Sudán[27]. Aunque los tres países están impulsando actualmente iniciativas para encarrilar el diálogo hacia soluciones pactadas al problema[28], el potencial para un posible conflicto armado en la región es alto y continuará agravándose de no encontrar las partes una solución satisfactoria. Como bien señala Aznar, «los lugares del globo en los que grandes ríos atraviesan varios países son, *per se*, lugares potenciales de conflicto (…) y cualquier modificación del *statu quo* puede ser entendida como una agresión»[29]. El aviso

[24] GSA TODAY, "Increased Land Subsidence and Sea-Level Rise are Submerging Egypt's Nile Delta Coastal Margin", Volume 27 Issue 5 (May 2017), p. 7, disponible en http://www.geosociety.org/gsatoday/archive/27/5/pdf/GSATG312A.1.pdf Fecha de consulta: 27.02.2018.
[25] The World Bank, "Employment in agriculture (% of total employment)", disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=EG Fecha de consulta: 27.02.2018.
[26] GSA TODAY, *op. cit*., 2017, p. 7
[27] TESÓN, N. "¿Una guerra por las aguas del Nilo? Egipto presiona con sus tropas a Sudán y Etiopía?", El Confidencial, 19 enero 2018, disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-01-19/egipto-sudan-preparativos-etiopia-conflicto-nilo_1508129/ Fecha de consulta: 28.02.2018.
[28] La Vanguardia, "Etiopía, Egipto y Sudán crean un comité para la presa etíope en el Nilo Azul", 29 enero 2018, disponible en http://www.lavanguardia.com/politica/20180129/44395559123/etiopia-egipto-y-sudan-crean-un-comite-para-la-presa-etiope-en-el-nilo-azul.html Fecha de consulta: 28.02.2018.
[29] AZNAR, F. "Los recursos y el conflicto", Documento Análisis 09/2016, 10 de febrero de 2016, p. 5.

realizado por el expresidente egipcio Anwar el Sadat —«lo único que podría llevar a Egipto otra vez a la guerra es el agua»— en 1979 podría terminar cumpliéndose.

Por otro lado, existen enseñanzas pasadas de cómo la lucha por el agua puede ser también uno de los detonantes de conflictos armados entre comunidades. Así, informes de la ONU sobre el conflicto de Darfur han señalado que factores como la escasez de agua en la región a causa del cambio climático fue uno de los motivos subyacentes al estallido de la violencia en la región. La creciente desertificación de la zona derivada de la falta de agua provocó la disminución de la frontera agrícola en la zona y, por consiguiente, la lucha por el control de las tierras fértiles que quedaban; lo que unido a tensiones étnicas y religiosas latentes desde hacía años, ayudó a prender la mecha del conflicto en Darfur[30]. De esta forma, vemos cómo la falta de agua es un factor de exacerbamiento de tensiones sociales que puede llegar a dar lugar a choques armados entre comunidades. Por último, no pueden desdeñarse las potenciales tensiones entre núcleos urbanos y agrícolas, o entre regiones dentro de un mismo Estado por el acceso, uso y gestión de los recursos hídricos disponibles. Máxime cuando las tendencias anteriormente expuestas fruto del cambio climático están abocando a números países —y muy especialmente a los del norte de África— a una situación de escasez creciente de agua.

Un reto que demanda soluciones

Los efectos adversos del cambio climático son ya una realidad palpable en el día a día de las poblaciones de la ribera sur del Mediterráneo, y su carácter de amenaza creciente exige de medidas profundas para atajarlos, tanto para frenar las causas del cambio climático como para paliar las consecuencias que este genera sobre la seguridad alimentaria de la región. Ambos, objetivos declarados en cada una de las Conferencias de Naciones Unidas Contra el Cambio Climático.

En el primer ámbito, resulta imprescindible dar un vuelco a las políticas energéticas de los países del Magreb. No en vano, los países productores —fundamentalmente Argelia y Libia— muestran una fuerte dependencia de los hidrocarburos tanto en su consumo interno como en su balanza comercial energética. Así, actualmente el petróleo y el gas representan el 66% del PIB y el 95% de las exportaciones de Argelia,

[30] STEINER, A. “Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment”, UN Environment Program, 2007, esp. Ch, 3, 329.

por el 31,31% del PIB y casi el 97% de las exportaciones de Libia[31], mientras que la aportación de energía renovable en la producción de electricidad en todos los países del Magreb no supera el 8%[32]. Así, vemos cómo las dinámicas actuales del mercado global de energía, y las propias estrategias políticas de los gobiernos de estos países muestran una falta de concienciación efectiva sobre la variable de la sostenibilidad dentro de las políticas de seguridad energética. Y sin embargo, resulta imprescindible una labor de planificación a medio/largo plazo para impulsar una concepción de la seguridad energética que afronte los desafíos del cambio climático y se construya sobre la base de una transición hacia la descarbonización de las economías de la región. Por ello, y siguiendo a Herrero, a las variables de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad presentes en las definiciones oficiales de seguridad energética, debiera añadirse una nueva: la aceptabilidad[33]. Un rasgo que se identifica con la disyuntiva entre apostar por fuentes de energía que, a día de hoy, resultan más asequibles y fácilmente acumulables (petróleo, gas y carbón) o por fuentes más caras y más difícilmente acumulables (renovables).

Así pues, las catastróficas consecuencias medioambientales derivadas de la emisión de gases de efecto invernadero —en las que el consumo de energías fósiles juega un papel fundamental— hacen ineludible la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías y modelos de explotación y consumo energético para evitar el negativo impacto del cambio climático. En ese sentido, ya en la actualidad existen iniciativas que avanzan en el buen camino. Cabe citar la planta solar Noor en Uarzazat (Marruecos), la piedra de toque de la apuesta alauí por las energías renovables inaugurada en 2016 y que ha sido financiada en un 60% con fondos procedentes de la UE a través del *Neighbouring Investment Facility*[34]. No obstante, queda un largo camino por recorrer para que buena parte de los gobiernos de la zona asuman que, a medio y largo plazo, su desarrollo económico pasará por la implementación de las inversiones necesarias para suministrar energía de acuerdo a parámetros ambientales sostenibles.

[31] MIRANZO Y DEL RÍO, *op. cit.*, 2015, p. 219.
[32] SEGOVIANO, *op. cit*. 2015, p. 135.
[33] HERRERO, R. (2017). "La seguridad energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea", en Marquina, A. (ed.) La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. Asomándose al precipicio, Madrid, UNISCI, p. 137.
[34] European Investment Bank, "Solar energy powers ahead in Ouarzazate", 2016, disponible en http://www.eib.org/about/global-cooperation/climate/ouarzazate.htm Fecha de consulta: 02.03.2018.

En cuanto a la organización conjunta de esfuerzos, destaca la Estrategia Regional Colaborativa puesta en marcha en 2013 por la FAO para hacer frente a la escasez de agua en la región del norte de África y Oriente Próximo. La iniciativa, actualmente apoyada por más de 30 organizaciones internacionales y regionales trabaja para el impulso de políticas, inversiones, enfoques asentados en una base científica y buenas prácticas para «garantizar una intensificación sostenible de la producción agrícola bajo condiciones de escasez de agua»[35]. En el ámbito estrictamente árabe, la *Arab Countries Water Utilities Association* cuenta desde 2012 con el marco de cooperación intergubernamental fijado por la Estrategia Árabe para la Seguridad Hídrica, diseñado para el periodo 2010-2030 con el fin de poner en marcha mecanismos prácticos para superar los retos actuales y futuros en materia de gestión de los recursos hídricos de la región provocados por el cambio climático. Para ello, se contemplan objetivos concretos como la implantación de modelos de gestión integrada del agua entre varios países, el impulso de financiación de programas de transferencia de conocimiento, o el desarrollo de capital humano y técnico para afrontar eficazmente estos retos[36].

Se trata, en definitiva, de desarrollar una lógica de *security partnership*[37], es decir, una concepción de las relaciones entre Estados basadas en la mutua confianza y en el diagnóstico compartido de las amenazas y de los instrumentos idóneos para atajarlas. Un marco de actuación para la puesta en marcha de políticas e iniciativas que traten de desactivar fenómenos que afectan a todos, directa o indirectamente.

Conclusión

El norte de África se ha configurado en las últimas dos décadas como un espacio que sufre y proyecta los impactos negativos de una serie de amenazas multidimensionales crecientes en número e intensidad que afectan a ambas riberas del Mediterráneo, directa o indirectamente. La progresiva disminución de las reservas de energía fósil, el

[35] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Towards a Regional Collaborative Strategy on Sustainable Agricultural Water Management and Food Security in the Near East and North Africa Region", 2015, p. 1, disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rne/docs/LWD-Main-Report-2nd-Edition.pdf Fecha de consulta: 03.03.2018

[36] Arab Countries Water Utilities Association, "Arab Strategy for Water Security in the Arab Region to Meet the Challenges and Future Needs for Sustainable Development 2010-2030", 2012, pp. 2-3, disponible en Fecha de consulta: 04.03.2018

[37] MARQUINA, A. (2003). "From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean", en Brauch, Liotta et al (eds.) Security and Environment in the Mediterranean, Mosbach, Springer, p. 315.

crecimiento demográfico y los efectos del cambio climático sobre todo en la ribera sur —con sus negativas consecuencias sobre la seguridad alimentaria de la región— plantean un marco de agravamiento progresivo de la situación. Asimismo, la lucha por unos recursos menguantes y los efectos de las migraciones masivas agravarán las razones estructurales de conflicto presentes en una zona muy sensible para la seguridad europea.

Y el actual desfase entre amenazas y capacidades complica la resolución de las mismas, añadiendo un elemento más de distorsión creciente de la seguridad en la región. Por todo ello, y ante el carácter transnacional de todas estas amenazas, se impone la necesidad de incluir su resolución en lo más alto de las agendas de seguridad y cooperación en el Mediterráneo como principal eje de colaboración multilateral Norte-Sur a través de una lógica de *security partnerships*. El norte de África es una región de especial relevancia para la seguridad europea, y como tal, Bruselas y el resto de capitales europeas deben priorizar la colaboración con sus homólogos meridionales reforzando la Política de Vecindad y el apostando decididamente por explotar las oportunidades de interlocución que ofrece.

En definitiva, diseñar una estrategia de respuesta colaborativa que gire sobre un diagnóstico compartido de la situación, y fomente la adopción de respuestas conjuntas en base a los intereses y objetivos comunes. La magnitud de los desafíos a enfrentar no exige menos.

*Adrián Vidales García**
Consultor de asuntos públicos
Analista de 'Con Copia a Europa'

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

44/2018 16 de abril 2018

*Carlos Calvo González-Regueral**

Innovación

Innovación

Resumen

A menudo se equipara innovación con tecnología. Sin embargo, el estudio de la historia nos demuestra que son múltiples y variados los elementos necesarios para producir efectos innovadores para transformar a las grandes organizaciones como son los Ejércitos. La tecnología es un factor material imprescindible para la innovación, y a menudo actúa como catalizador, pero debe acompañarse de una dirección que fije objetivos claros, motivación e iniciativa del elemento humano y de unos procesos adecuados. Es posible innovar en escenarios de recursos limitados si no se limita el pensamiento y se potencia la iniciativa.

Palabras clave

Innovación, tecnología, capacidades militares, industria de defensa.

Innovation

Abstract

Very often innovation is exclusively linked to technology. However the study of history shows us that the necessary elements to produce innovative effects to transform large organizations such as the armies are many and varied. Technology is an essential material factor for innovation and often acts as a catalyst, but must be accompanied by strategic leadership that sets clear objectives, motivation and initiative of the human

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

element and appropriate processes. It is possible to innovate in resource-limited settings if intellectual thinking is not constrained and initiative is fostered.

Keywords

Innovation, technology, military capabilities, defence industry.

Lo que nos dice la historia

Aunque a menudo se equipara innovación con tecnología el estudio de la historia nos demuestra que son múltiples y variados los elementos necesarios para producir efectos innovadores que puedan transformar a las grandes organizaciones como son los Ejércitos. Napoleón es considerado como un general revolucionario. Sin embargo, algunos autores aseguran que «Napoleón no innovó sino que puso en práctica y perfeccionó las ideas de otros»[1]. Algo que había aprendido como cadete en la Academia, siendo jefe del «pelotón de exhibiciones» responsable de experimentar procedimientos artilleros. Posteriormente, complementó su aprendizaje con el estudio de la historia, acompañado por su gran capacidad para poner en contexto cada aspecto de los problemas que afrontaba. Fue, en definitiva, un inteligente caudillo militar que supo aprovechar las herramientas a su alcance para hacer «mudanza de uso antiguo».

El periodo de entreguerras se presenta como el paradigma de los modelos de innovación militar. El caso alemán es el más conocido. La doctrina de la *blitzkrieg* produjo un indudable efecto sorpresa primero en la campaña de Polonia y, luego, y fundamentalmente, en la campaña de Francia de 1940. Igualmente el modelo desarrollado por los soviéticos ha sido ampliamente estudiado puesto que dio origen a las doctrinas sobre «arte operacional» que mantienen en buena medida su vigencia.

Detrás de estos casos estuvieron dos figuras que desarrollaron conceptualmente ambos modelos. El alemán Hans von Seeckt y el ruso Mijail Tukhachevsky, desde postulados políticos diferentes, llegaron a establecer modelos de innovación que compaginaron tradición militar, enseñanzas de la historia y avances tecnológicos como factores de una misma ecuación para desarrollar nuevas doctrinas y procedimientos de combate. Los dos modelos plantearon que las reformas debían proporcionar capacidades militares y propiciar el desarrollo industrial de forma equilibrada y acorde a las posibilidades nacionales y a los objetivos políticos. Así, en ambos casos, las carencias del material que se necesitaba para poner en práctica los conceptos operativos que se desarrollaron sirvieron de base para establecer las correspondientes estrategias industriales. Sin olvidar algo tan vital como es la formación de alta calidad del personal que debe poner en práctica las teorías y asimilar la utilización de los nuevos medios.

[1] Chandler, David. *Las Campañas de Napoleón*. La Esfera de los Libros, Madrid, 2005, p. 185.

La idea de actuar de forma equilibrada sobre un conjunto de factores para propiciar la innovación es la que muchos años después propugnó la RAND Corporation[2]. En España los estudios más recientes apuntan igualmente en la línea de que puede haber innovación sin cambio tecnológico y que, especialmente en el campo militar, para innovar hace falta algo más que tecnología[3].

Por lo tanto, y como punto de partida, asumimos que la tecnología no es sino un elemento más para propiciar procesos de innovación. El desarrollo tecnológico debe acompasarse con el estudio de nuevos conceptos e incardinarse adecuadamente en los procesos de desarrollo industrial.

Políticas y estrategias

La práctica totalidad de los países occidentales plantean los objetivos de sus respectivas políticas de equipamiento como una balanza entre necesidades militares y desarrollo industrial y tecnológico.

Ese es el caso de España desde hace ya unas décadas. En nuestro caso este principio se reforzó tras un acuerdo de Consejo de Ministros de 2014 por el que se asigna al Ministerio de Defensa en colaboración con otros «la responsabilidad de la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de defensa»[4].

La modernización de las Fuerzas Armadas y la preparación y el sostenimiento de la fuerza son los dos grandes objetivos político-militares de los que derivan las diferentes necesidades de obtención, modernización y sostenimiento de sistemas de armas y hacia donde se deben orientar los diferentes aspectos que conforman el conjunto de la política de adquisiciones. Precisamente uno de esos aspectos es la política tecnológica, que debe responder a las necesidades militares e igualmente acompasarse con los objetivos de desarrollo industrial. La política tecnológica de defensa se configura de esta manera como un elemento central para la obtención de

[2] Isaacson, Jeffrey A., Christopher Layne and John Arquilla. *Predicting Military Innovation.* Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 1999.

[3] Notablemente los trabajos desarrollados en la Universidad de Granada por entre otros el profesor Jordán. Como ejemplo seleccionamos los siguientes: Jordán, Javier. *Una introducción al concepto de innovación militar.* Análisis GESI 6/2014. Granada, 28 de abril de 2014. Jordán, Javier. *Innovación y revolución en los asuntos militares: una perspectiva no convencional.* Análisis GESI 10/2014. Granada, 9 de junio de 2014.

[4] Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 por el que se establecen directrices en el sector público empresarial del Estado en el ámbito de la industria española de defensa.

capacidades militares y contribuir al desarrollo industrial. Un aspecto igualmente refrendado en España por acuerdo de Consejo de Ministros[5].

Así, se establece una correlación entre capacidades militares e industriales en donde el desarrollo de la tecnología juega un papel esencial. Con frecuencia el enlace se materializa por medio de diferentes mecanismos de coordinación y relaciones de alto nivel entre organismos públicos y los correspondientes empresariales. Para conseguir un verdadero efecto positivo debe procurarse que se favorezca la relación entre usuarios militares y proveedores de tecnología y productos y que «cale» a diferentes niveles de tal manera que una relación fluida produzca beneficios mutuos.

La mayoría de los países europeos disponen de órganos responsables de establecer estrategias y fijar las políticas de desarrollo tecnológico, junto con centros a los que se encarga la responsabilidad de la ejecución de los diferentes proyectos y programas. El modelo español asigna a la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) la competencia de «planificar y programar la política de investigación, desarrollo e innovación del departamento» y además la de «proponer y dirigir los planes y programas de investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en coordinación con los organismos nacionales e internacionales competentes en este ámbito». El Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), como órgano público de investigación, ejerce funciones de prestación de servicios y desarrollo tecnológico en defensa y seguridad «en el marco de las prioridades señaladas por el Ministerio de Defensa». Ambos organismos actúan bajo la superior supervisión del Secretario de Estado de Defensa (SEDEF) a quien corresponde en el ámbito del departamento la «dirección, impulso y gestión» de la política de investigación, desarrollo e innovación[6].

El entorno actual condiciona de manera especial el desarrollo de nuevas tecnologías y su aplicación en el ámbito militar. El principio de realismo obliga a observar la evolución del marco político-estratégico en el que se produce la evolución tecnológica, de tal manera que no se puede hablar de tecnologías «de defensa» sino que debamos

[5] Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 por el que se determinan las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional publicado por Resolución 420/381/2015, de 30 de julio, BOD 154 de 10 de agosto de 2015.

[6] Modelo establecido por el Real Decreto 5224/2014, y ratificado por el Real Decreto 998/2017, de 24 de noviembre por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. El RD 925/2015, de 16 de octubre establece el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas».

pensar en tecnologías «para la defensa». Al mismo tiempo, el marco financiero restrictivo en el que se mueve el mundo de la defensa obliga a volver la mirada a otros agentes con posibilidad de colaborar, a veces de forma protagonista, en el desarrollo de esas tecnologías que son necesarias para las organizaciones militares. La rápida evolución del marco tecnológico implica, por otra parte, la necesidad de aplicar el principio de adaptación, al que los Ejércitos se han acostumbrado especialmente en las últimas tres décadas. Realismo y adaptación llevan también a la necesidad de aplicar un tercer principio como es el de anticipación para poder prever el futuro o al menos aventurarlo.

En definitiva todos estos factores fuerzan a que, en las condiciones en las que nos desenvolvemos, sea preciso buscar la convergencia de diferentes elementos para aprovechar los efectos de la tecnología sobre las organizaciones, y al mismo tiempo conjugar a distintos actores para aprovechar las capacidades económicas e intelectuales disponibles, tanto a nivel nacional como internacional. Todo ello lleva a la conveniencia, y necesidad, de unir voluntades, coordinar actividades y aprovechar al máximo los recursos disponibles allá donde se encuentren.

En un entorno de posibilidades financieras limitadas algunos países, entre otros España, han optado por plantear que sus objetivos, en cuanto a políticas de I+D, deben favorecer aquellos proyectos que tengan carácter finalista, en el sentido de dar preferencia a aquellos que contribuyan directamente a propiciar la evolución de capacidades militares mediante el desarrollo de prototipos o el desarrollo de proyectos con niveles de madurez TRL[7] relativamente altos.

Unas políticas finalistas que deben desarrollarse sin perjuicio de que, por otras vías indirectas, se puedan favorecer actividades de investigación básica a cargo de universidades, centros de investigación o la propia industria sin necesidad de contar con financiación directa de defensa pero sí con cierto respaldo oficial.

En España, y en muchos otros países, se entiende una capacidad militar como el conjunto de elementos materiales, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina u organización que asentados sobre la base de unos principios y procedimientos se orientan a conseguir un determinado efecto militar. Estos factores conforman el conocido como elemento MIRADO. Así, la tecnología, que actúa sobre la

[7] TRL – *Technology Readiness Level*. Su descripción puede encontrarse en la Estrategia de Tecnología e Innovación de Defensa 2015 (anexo IV).

letra M, el factor material, debe desarrollarse de forma coherente con actuaciones sobre los otros elementos. La necesidad de esa coordinación para conseguir de forma efectiva el conjunto de la capacidad incide en la importancia de fomentar las actividades para el desarrollo de conceptos y la experimentación, de tal manera que desarrollo de procedimientos operativos y tecnologías vayan de la mano.

Genéricamente el apoyo al desarrollo de conceptos y experimentación puede iniciar la identificación y el desarrollo las tecnologías necesarias para validar o perfilar los conceptos y procedimientos operativos. Sensu contrario, se pueden identificar previamente tecnologías con potencial aplicación militar y posteriormente validarlas a través de la experimentación en campo y a partir de ellas actuar sobre los procedimientos. Las experiencias más recientes[8] muestran que las pruebas en actividades de instrucción y adiestramiento de prototipos, con un nivel de madurez tecnológica relativamente alto, resultan eficaces tanto para la industria como para los operativos, con la intervención de órganos de adquisiciones y vigilancia tecnológica actuando de intermediarios. En ese sentido es necesario que los organismos responsables del establecimiento de las políticas tecnológicas, los gestores de los proyectos y los centros de desarrollo de doctrina y conceptos desarrollen su labor de la manera más coordinada posible.

Como elementos esenciales en esa relación entre actores, las estrategias de tecnología deben reflejar, y orientar, la evolución del pensamiento doctrinal y de los procedimientos operativos. Al mismo tiempo, las metas tecnológicas que se establezcan deben permitir incidir en el desarrollo de las capacidades industriales que se consideran estratégicas. Así, la coordinación de los documentos de tendencias operativas a largo plazo y de las estrategias tecnológica e industrial será esencial para cumplir los objetivos de satisfacer necesidades operativas y propiciar el desarrollo tecnológico e industrial en paralelo.

Además de alinear los objetivos estratégicos y desarrollarlos de forma coherente y sistematizada es preciso actuar sobre los modelos de gestión para obtener la mayor eficiencia en el empleo de los recursos disponibles. La actuación sobre los modelos de gestión debe permitir una transformación de los procesos y buscar objetivos más allá

[8] SOPT, *Proyecto Rapaz y Tecnologías anti-RPAS.* Ministerio de Defensa. Diciembre de 2016. www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/Lists/Publicaciones/Attachments/212/Monograf%C3%ADa%20del%20SOPT%2015.pdf

de la mera obtención de sistemas. No se trata tanto de disponer de medios suficientes como de aprovechar los recursos disponibles con racionalidad y eficiencia facilitando la iniciativa y motivación de los gestores dentro del marco establecido por la estrategia.

Con este esquema en mente, las organizaciones de adquisiciones pueden y deben jugar un papel protagonista como intermediarios entre los usuarios operativos, su «cliente principal», y la industria, que debe dar respaldo a las capacidades militares. Su actuación debe, fundamentalmente, actuar en el establecimiento de políticas, fijar objetivos y movilizar actividad, algo mucho más trascendental que la mera gestión de expedientes. Una actividad, esta última, que, por otra parte, debe dirigirse adecuadamente hacia los organismos ejecutores de las políticas.

En este sentido conviene precisar que la defensa debe tener un peso importante en el conjunto del I+D nacional, algo que ha ido en retroceso en España en el pasado más reciente. La evaluación de políticas públicas, especialmente en el ámbito del desarrollo tecnológico, es quizá uno de los campos con mayor margen de mejora en el futuro. Un proceso de evaluación de las inversiones en tecnología de defensa durante las últimas dos décadas podría permitir analizar los efectos que han tenido sobre el conjunto del tejido tecnológico e industrial nacional. Los datos presentados por la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FCYT) indican que el objetivo defensa en el conjunto del gasto público para I+D se situó en el 1,3% en 2014, mientras que en 2004 era del 4,6% y en 2008 del 3,1%[9].

Disponer de criterio para generar actividad

Si asumimos que es preferible tener capacidad de movilizar recursos en lugar de disponer de gran capacidad de gestión, convendremos en que es imprescindible tener criterio para saber dónde y cómo actuar para propiciar el desarrollo de las tecnologías necesarias. Los sistemas de observación y prospectiva tecnológica, en cuyo desarrollo España es pionera, permiten disponer de ese criterio para impulsar la actividad y orientarla hacia donde se encuentre la capacidad de financiar y ejecutar los proyectos. Los elementos de *technology watch* debidamente potenciados son, al mismo tiempo, unos elementos muy valiosos para difundir los intereses oficiales y para orientar la

[9] FECYT. *Indicadores del sistema español de ciencia, tecnología e innovación*. Edición 2016. https://icono.fecyt.es/informesypublicaciones/Paginas/indicadores_secte.aspxSobre este punto ver *Tecnología e Innovación en Defensa,* Ventana Infodefensa de 8 de mayo de 2017. Consultado en línea el 28 de diciembre de 2017.

actuación de las empresas en materia tecnológica, especialmente de las PYME. En este aspecto es importante resaltar la estrecha relación que deben tener los sistemas de prospectiva tecnológica con los elementos responsables del conocimiento industrial y los centros de enseñanza, formación y desarrollo de doctrina militares para propiciar la convergencia de esfuerzos.

Como instrumentos de potenciación de la actividad tecnológica cada país cuenta con elementos que han ido conformando de acuerdo con sus peculiaridades. Como una de las herramientas de potenciación del desarrollo tecnológico, en España se ha desarrollado el programa COINCIDENTE[10] cuya última convocatoria se realizó en 2014. Desde su puesta en marcha hace más de tres décadas ha permitido obtener resultados satisfactorios en algunos casos concretos. Sin embargo, actualmente adolece de falta de previsibilidad en su dimensión económica y de ser demasiado abierto en cuanto a sus objetivos, por lo que en el futuro parece conveniente dotarle de estabilidad y concentrar la atención en aquellas metas tecnológicas prioritarias. Esta iniciativa está, además, condicionada por la limitada capacidad de gestión interna, que en la última edición solo ha permitido seleccionar 25 proyectos sobre un total de más de doscientas propuestas presentadas. En cualquier caso desde los propios organismos gestores se ha intentado canalizar hacia otros órganos aquellos proyectos presentados a la convocatoria y que no son seleccionados. Con ese objetivo, los acuerdos de cooperación interministeriales deberían impulsarse para poder dar salida a las propuestas valiosas y dirigirlas hacia dónde exista capacidad de gestión.

En el desarrollo de tecnologías y en especial en los mecanismos de apoyo a PYME, no parece que haya muchas dudas en que en el contexto actual el futuro se jugará en el terreno europeo. Es preciso ligar estrategias de desarrollo tecnológico e industrial a las políticas y estrategias a desarrollar en el plano internacional. La coordinación entre estrategias de tecnología e industria y objetivos de capacidad militar a la que venimos aludiendo, debe tener muy presente las futuras iniciativas de la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Agencia Europea de Defensa. Estas iniciativas, notablemente el Plan Europeo de Desarrollo de Capacidades y la apertura hacia seguridad y defensa de los fondos estructurales, hacen que Europa presente nuevas oportunidades.

[10] Actualmente regulado por Orden DEF 862/2017, de 28 de agosto (BOE n.º 219 de 11 de septiembre).

Para jugar en la «liga» europea debe actuarse primero de forma interna fomentando la coordinación interministerial. Debemos aprovechar la importante presencia española en diferentes organismos y posicionarnos de forma estable buscando no solo obtener un mayor acceso a diferentes fuentes de financiación sino también influencia en aquellos campos donde tenemos algo que mostrar a nuestros aliados gracias a nuestra propia experiencia.

Aprovechar el talento y difundir el conocimiento

Fijados los objetivos y establecidos los mecanismos para generar actividad que propicie el desarrollo tecnológico, es preciso aprovechar el talento de las personas tanto en las fuerzas armadas como en la industria. El factor humano juega un papel fundamental y debe basarse en tres factores: liderazgo, disciplina intelectual y esfuerzo colectivo[11].

La experiencia del proyecto Rapaz, actuando de forma limitada y con objetivos modestos, ha permitido extraer enseñanzas valiosas de lo que puede conseguirse actuando sobre un «triángulo de oro»[12] formado por jóvenes oficiales, suboficiales o tropa con inquietudes y experiencia operativa; jefes con capacidad, ganas y autoridad para impulsar proyectos y, finalmente, ingenieros, técnicos y empresas capaces de materializar las ideas y abordar los desarrollos necesarios.

Las iniciativas propiciadas por jóvenes oficiales y suboficiales pueden ser beneficiosas para el conjunto de la organización si son debidamente encauzadas. La necesidad de aprovechar el conocimiento corporativo se ve favorecida por las ideas de los jóvenes oficiales que tienen una amplia experiencia operativa y que además reciben formación de ingeniería. Conocimientos y experiencia de los que se puede beneficiar la industria si se establecen canales de comunicación fluidos.

En todo este juego de trasvase de conocimientos conviene considerar, por ejemplo, el papel que puede jugar la difusión de la información tanto hacia el interior de los Ejércitos como hacia el exterior. Medidas elementales como el aprovechamiento de los trabajos de fin de grado de los oficiales que egresan de las Academias Generales o

[11] Frías Sánchez, Carlos Javier. *El mando orientado a la misión: ¿una revolución en nuestra cultura militar?* Revista Ejército n.º 872, Madrid, diciembre de 2013.

[12] Expresión utilizada por el teniente de navío Jesús Abraham Fernández en su trabajo *Armada Española: incubadora de talento.* IEEE documento de opinión 114/2017. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/11/DIEEEO114-2017.html

Escuela Naval, o las monografías de los alumnos de los cursos de altos estudios militares permitirían ayudar a trasvasar el conocimiento y la experiencia hacia el mundo de la empresa. Quizás el ejemplo de la *Office of Net Assessment* creada en el Pentágono allá por 1973 pueda servir de inspiración.

Es importante señalar el esfuerzo institucional realizado en España en los últimos años, a través de los congresos nacionales de I+D o las jornadas sobre tecnologías específicas, cuyos resultados conviene analizar detenidamente y explotar en aquellas líneas que resulten de interés. Nuevamente el ejemplo norteamericano del *Defence Technical Information Center* (DTIC) y su *Techipedia* pueden orientar los esfuerzos a realizar en este ámbito. En España ya se cuenta con una herramienta aprovechable como es la *Milipedia* del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra.

Las actividades de difusión permitirían, por otro lado, aprovechar el talento de las personas de la propia organización y canalizar el potencial humano del que se dispone que es mucho. El objetivo final debería ser favorecer que las ideas fluyan tanto en beneficio de la propia institución como en apoyo a la industria, que necesita y demanda no solo financiación sino apoyo en la transmisión de experiencias y conocimiento.

Una buena política de comunicación exponiendo lo que se quiere y lo que se hace, favoreciendo la publicación y el fomento y la difusión de ideas pueden ser elementos importantes para propiciar la innovación.

Consideraciones finales

Terminaremos con otro par de digresiones históricas.

El general alemán Paul von Lettow con una reducida fuerza de indígenas adecuadamente encuadrada por oficiales y suboficiales muy motivados y con un excelente nivel de formación técnica y gran fortaleza moral, mantuvo en jaque a fuerzas aliadas muy superiores actuando en el África oriental alemana entre 1914 y 1918. Sus recursos muy limitados no le impidieron utilizar medios y procedimientos innovadores para enfrentar a sus adversarios[13].

Algunos años después, y a muchos kilómetros de distancia, un joven general paraguayo, José Félix Estigarribia, fue capaz de organizar el Ejército de su país de tal manera que con recursos limitados, medios tecnológicamente avanzados pero

[13] Calvo, Carlos. *Liderazgo: la epopeya de von Lettow durante la Gran Guerra*. Revista Ejército N.º 879. Junio 2014.

disponibles a niveles modestos y asumibles para la economía nacional, y utilizando procedimientos de combate inesperados, se enfrentó y venció a un ejército boliviano dotado con medios muy superiores.

Nuevamente estos dos ejemplos muestran que la tecnología es un factor material imprescindible para la innovación y que a menudo actúa como catalizador del cambio, pero que debe acompañarse de una dirección que fije objetivos claros, motivación e iniciativa del elemento humano y unos procesos adecuados. Pero sobre todo muestran que es posible innovar en escenarios de recursos limitados si no se limita el pensamiento y se potencia la iniciativa.

Es preciso mirar más allá de la tecnología y propiciar la motivación, la iniciativa, mejorar procedimientos, y acompañar a estos factores de una cierta cultura del riesgo: «no risk, no reward»[14].

*Carlos Calvo González-Regueral**
Coronel de Infantería (DEM)

[14] Rochard, Guillaume. *The runway to growth: using market understanding to drive efficient innovation in the aerospace, defence and security industry.* Price Waterhouse Cooper, Global Innovation Survey. 2013.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

45/2018 19 de abril 2018

*Marcos Gómez Casal**

Revisión de la postura nuclear norteamericana del 2018: un devenir en la historia del arma nuclear

Revisión de la postura nuclear norteamericana del 2018: un devenir en la historia del arma nuclear

Resumen

Desde el primer empleo del arma nuclear, en julio de 1945, las potencias nucleares han aplicado diferentes políticas respecto el tipo de armamento nuclear a disponer y desarrollar, tanto de manera cuantitativa como cualitativa. EE. UU. lo ha reflejado, tanto en una serie de tratados multilaterales, como bilaterales con Rusia, como en un documento conocido como la Revisión de la Postura Nuclear norteamericana (NPR, por sus siglas en inglés). Este artículo pretende analizar las circunstancias que han forzado la modificación de la NPR 2010, mediante la recientemente publicada NPR 2018, así como las diferencias entre ellas y las reacciones producidas en otras potencias nucleares.

Palabras clave

Revisión de la Postura Nuclear, armamento nuclear, Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, Tratado Antimisiles balísticos, cabeza nuclear de baja potencia.

North American nuclear posture review 2018: the evolution of the nuclear weapons' history.

Abstract

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

Since the first use of the nuclear weapon (July 1945), nuclear powers have applied different policies regarding the type of nuclear weapons to be deployed and developed, both quantitatively and qualitatively. USA has reflected this through both, several multilateral and bilateral (with Russia) treaties, and the document known as the Review of the North American Nuclear Posture. This paper aims to analyze the circumstances that have forced the 2018 NPR to depart from 2010 NPR, as well as the differences between them and the reactions produced in other nuclear powers.

Keywords

Nuclear Posture review, nuclear weapons, Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF), Anti-Ballistic Missile Treaty, 'low yield' warhead.

Introducción

En el mes de febrero vio la luz la nueva Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos (EE. UU.), conocida como la NPR 2018. Hasta la fecha, las NPR son documentos que representan un mandato legislativo. Desde la primera NPR en 1994, las sucesivas revisiones se han producido cada 8 años (2002, 2010 y la actual NPR 2018), coincidiendo con una renovación en la administración gobernante. En las NPR anteriores se podían encontrar los principios centrales de la política nuclear de los EE. UU. mantenidos durante la Guerra Fría, incorporando ciertos ajustes para hacerla encajar en la situación estratégica en el momento de la revisión, acorde con la impronta del presidente electo correspondiente. Era pues el resultado del análisis sobre si la NPR en vigor durante la presidencia anterior era capaz de hacer frente a las amenazas del momento y futuras, así como en qué casos se considera oportuno que EE. UU. pudiera emplear su armamento nuclear.

Dado que la actual administración tiene una perspectiva de actuación, en el ámbito internacional, sensiblemente diferente a la mostrada por la anterior, no parecía lógico que continuase con la misma «política nuclear» que su antecesora. Así a principios de febrero se hace pública la NPR 2018, que es radicalmente diferente tanto de la NPR 2010 (administración Obama) como de las anteriores (1994 y 2002). Esto es así tras confrontar la estrategia y política nuclear americana con: el análisis de la evolución e incertidumbre de la seguridad internacional; las capacidades nucleares americanas actuales y pretendidas en el futuro; adoptar una estrategia a medida, fundamentalmente para Rusia, China, Corea del Norte e Irán (las cuales se referencian en el documento); la infraestructura americana de armas nucleares; terrorismo nuclear y los tratados relacionados con la no proliferación nuclear y control de armamento.

Antes de entrar en desgranar y analizar los entresijos de la NPR 2018 es conveniente hacer un alto en el camino y mirar atrás para saber dónde se está y de dónde se viene. Solo así es posible entender el porqué de este nuevo documento.

Defensa antimisil

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en poco años se evolucionó a una situación en la que existían, a nivel mundial, dos bloques perfectamente definidos y «enfrentados». Cada bloque contaba con «nación líder» y una multitud de países aliados. Esto se mantuvo así hasta la caída del muro de Berlín. Durante todo ese

periodo ambos bloques pretendían alcanzar la superioridad respecto el otro bloque, tanto en cuanto al armamento convencional como al nuclear. Así se inició lo que se conoce como «carrera nuclear».

Así se inició la carrera armamentística nuclear, con un concepto netamente ofensivo, desarrollándose los primeros Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) en el año 1959[1], llegando a disponer de un sistema de ICBM que permitían alcanzar lo que se bautizó como la Destrucción Mutua Asegurada[2] (MAD), cuyo acrónimo en inglés viene a significar «loco». La MAD, también es conocida, aunque en menor medida, como doctrina «1+1=0». Consistiría en que si un bloque iniciaba un ataque nuclear en cualquiera de sus variantes: total, limitado o incluso accidental, el resultado final sería el mismo, la destrucción tanto de quién inició la agresión, como el que responde a dicho ataque. Ante ello ambos bloques analizaron, sin éxito, encontrar alguna fórmula magistral que permitiera que no fuera así y poder alcanzar la victoria sin ser también derrotado.

Entre esos análisis se encontraba el diseñar un sistema que permitiera destruir los misiles enemigos en vuelo. Ya a principios de los años 50 se firma entre EE. UU. y Canadá un acuerdo para establecer una serie de radares de alerta temprana, que permitieran alertar de un posible ataque de bombarderos soviéticos, coordinados por el Mando Norteamericano de Defensa Aérea[3][4], el cual ante la amenaza producida por los ICBM y SLBM (Misiles Balísticos Lanzados desde Submarino), se le incorporó una serie de satélites que permitieran detectar, rastrear e identificar lanzamientos de misiles intercontinentales.

Así, pese a disponer de la posibilidad técnica de hacer una defensa frente a una agresión nuclear total, se fue consciente que el sistema necesario para hacer inefectivo un ataque masivo era de un coste tan desmesurado, que no se podía afrontar por parte de los EE. UU[5].

---

[1] «This Week in EUCOM History: February 6–12, 1959». EUCOM. 6 February 2012. Archived from the original on 21 September 2012. Retrieved 8 February 2012. Disponible en: http://www.eucom.mil/media-library/article/23076/this-week-in-eucom-history-february-6-12-1959

[2] http://www.bbc.com/news/magazine-17026538

[3] Actualmente es el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD).

[4] http://www.norad.mil/

[5] Coit D. Blacker, Gloria Duffy (2002). International Arms Control: Issues and Agreements (Studies in International Security & Arms Control). Stanford University Press. ISBN 0804712220.

Como derivada de ello, EE. UU. propone en 1967 a la extinta Unión Soviética, la firma de un nuevo tratado: el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM). Este tratado, ratificado en 1972, permite tanto a EE.UU. como a Rusia defender dos lugares, cada uno de ellos con un máximo de 100 misiles interceptores como defensa de cada una de ambas zonas, que tenían que estar separadas entre ellas al menos 1.300 kilómetros. De los dos lugares, uno de los cuales sería su capital y el otro una zona de lanzamiento de ICBM[6]. En 1974 el Protocolo del ABM redujo a uno los lugares que podrían ser defendidos por cada parte, en gran parte porque EE. UU. y Rusia solo habían desarrollado uno de ellos[7]: Moscú por la parte rusa y el *North Dakota Safeguard Complex* por la parte norteamericana. Los sistemas descritos en este tratado se circunscriben única y exclusivamente a misiles balísticos estratégicos (de más de 5.500 kilómetros).

De esto se puede entender que el ABM es una potente herramienta de disuasión frente al empleo de misiles balísticos estratégicos, ya que ante una agresión total la mayor parte del territorio estaría sin protección. En 2002 EE. UU., según establece el punto XV.2 del ABM[8], notifica a Rusia que en el plazo de seis meses abandona el tratado. Las palabras del presidente Bush fueron[9]: «he llegado a la conclusión de que el tratado ABM impide a nuestro Gobierno desarrollar métodos para proteger a nuestros ciudadanos ante futuros ataques con misiles de terroristas o de Estados enemigos». Tras ello, EE. UU. desarrolló el sistema de Defensa de Curso Medio con base en Tierra (GMD)[10]. Este sistema es el único que es capaz de defender todos los estados de EE. UU. mediante la interceptación del misil balístico en la exoatmósfera. Se empezó a implantar en 2003 y básicamente consta de: un sistema de control y distribución de fuegos; una serie de sensores de siete tipos distintos terrestres, marinos y espaciales, que abarcan 15 zonas horarias y dos emplazamientos para los misiles interceptores (*Ground Based Interceptor*- GBI), situados en Alaska y California, que actualmente cuentan con 40 y 4 GBI desplegados respectivamente. Inicialmente estaban previstos tres emplazamientos para los GBI, pero el de Polonia se desechó en 2007[11].

[6] http://www.atomicarchive.com/Treaties/Treaty9.shtml
[7] The Nuclear Information Project. FAS. https://fas.org/nuke/control/abmt/. Retrieved 27 May 2011
[8] https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm
[9] https://elpais.com/diario/2001/12/14/internacional/1008284418_850215.html
[10] https://missilethreat.csis.org/system/gmd/
[11] https://www.theguardian.com/world/2009/sep/17/missile-defence-shield-barack-obama

Este sistema se complementa con los llamados sistemas «regionales», como son los sistemas *Aegis*, THAAD y *Patriot*, que interceptan la cabeza nuclear del misil balístico una vez ha hecho la reentrada en la atmósfera. Respecto este tipo de sistemas, Corea del Sur[12] ha adquirido el THAAD y Japón[13] está en proceso de adquirir el *Aegis*, para defenderse frente a un posible ataque nuclear norcoreano. Europa cuenta con la cobertura del sistema *Aegis* BMD[14], coloquialmente conocido como el «escudo antimisil europeo». La dificultad para este tipo de sistemas es que los misiles balísticos pueden llegar a portar hasta 10 cabezas nucleares e incluso señuelos, por ello se precisa de un número mucho mayor de misiles interceptores en estos que en el GMD. Evidentemente con el GMD, EE. UU. podría defenderse frente a un ataque máximo de 44 misiles balísticos, pero la realidad es que en caso de sufrir un ataque «total» el número a destruir sería muy superior.

Tratados de limitación de armamento nuclear

Fundamentalmente existen dos tipos de tratados en este ámbito, los de reducción de armamento estratégico y el de alcance intermedio (de 500 a 5.500 kilómetros de alcance). Dentro de los primeros, actualmente se encuentra en vigor hasta el 2021, o más tarde si por acuerdo mutuo se decide aplicar una prórroga máxima de 5 años, el Tratado START III[15] (Nuevo START), que básicamente limita a un máximo de 700 la suma total de ICBM, SLBM y Bombarderos desplegados (equipados con cabezas nucleares), con un número máximo de 1.550 cabezas nucleares en todos ellos. El ámbito de aplicación del mismo se ciñe a Rusia y a EE. UU., no al resto de las potencias nucleares. Este tratado parece no ser del agrado del presidente Trump[16], quien lo criticó en conversación telefónica mantenida con su homólogo ruso y considera que favorece a Rusia y que fue mal gestionado por la administración Obama.

El segundo tratado se conoce como Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Corto e Intermedio Alcance (INF)[17], en vigor desde 1988. De forma muy superficial se podría resumir en que todos los países parte del tratado se comprometen no solo a destruir

[12] https://www.telegraph.co.uk/news/0/thaad-south-koreas-best-defence-against-missile-attack/
[13] https://www.defensenews.com/land/2017/12/19/japan-to-buy-aegis-ashore-missile-defense-systems/
[14] https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-11-16/europa-pone-a-pr_1097631/
[15] https://www.state.gov/t/avc/newstart/
[16]https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin/exclusive-in-call-with-putin-trump-denounced-obama-era-nuclear-arms-treaty-sources-idUSKBN15O2A5
[17] https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm#text

todos los misiles y lanzaderas de todos los sistemas de misiles de alcances entre 500 y 5.500 kilómetros, sino también a no producir ni realizar ensayos de ningún tipo de misil de esas características ni de las lanzaderas asociadas a los mismos.

El INF solo es de aplicación para EE. UU. y la extinta URSS (actualmente Rusia, Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia). Pese a no formar parte del tratado países como Alemania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria, estos han destruido, desde el final de la Guerra Fría, todos los misiles tratados en el INF. Pese a todo ello el INF genera malestar en Rusia, cuyo presidente Putin indicó en 2007 que el INF no era de utilidad para los intereses rusos[18]. Una posible derivada de ello ha sido el despliegue de misiles Skylander rusos en el enclave de Kaliningrado, cuyo alcance permitiría realizar ataques sobre Berlín[19], situada a escasos 500 kilómetros de Kaliningrado.

Respecto a EE. UU.[20], cree que está desarrollando 3 programas que incumplen el INF:

- Uso de misiles de alcance intermedio como objetivo para las pruebas de los sistemas de defensa antimisil.
- Uso de drones como vehículo de lanzamiento de armas.
- Despliegue de misiles interceptores terrestres en las plataformas MK-41 de la Armada norteamericana.

Por otro lado, Rusia amenaza con salirse del INF si China no se adhiere al mismo. Esto se debe a que China se encuentra desarrollando el programa misilístico más ambicioso del mundo[21], incluido los de alcance intermedio.

En medio del malestar ruso, relativo al INF, EE. UU. acusa a Rusia de no cumplir con el INF al indicar que tiene dos batallones operativos del misil SSC-822 (cuya denominación rusa es 9M729) cuyo alcance incumpliría el Tratado 23, hecho que Moscú desmiente.

---

[18] Nathan Hughes and Peter Zeihan, “The INF Treaty: Implications of a Russian Withdrawal”, Stratfor, February 20, 2007. Disponible en: http://www.startfor.com

[19]http://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-expresa-gran-preocupacion-despliegue-misiles-rusos-kaliningrado-20170308235426.html

[20] Amy F. Woolf. “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress. Congressional Research Service. 06-12-2017. Disponible en: https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf

[21] http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/31/AR2010123104108_pf.html

[22] https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html

[23] https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/ssc-8.htm

Cabe señalar que actualmente se vuelve a tiempos pasados, donde parece existir una especie de competición, cuya finalidad es la de lograr ser una gran potencia, rememorando la ya casi olvidada Guerra Fría. Esto no se reduce a EE. UU. y Rusia, como ocurrió en el pasado, sino que China lentamente, basado en un gran crecimiento económico, parece tomar una relevancia internacional más que importante, especialmente en determinadas regiones del mundo, como ya está ocurriendo en zonas de África. Esto conlleva que China empiece a disponer de unas áreas de influencia fuera de sus fronteras, tendencia que no parece que pueda detenerse en el corto ni medio plazo y que puede poner en entredicho el actual «mapa geopolítico».

Así, en enero del 2017, el presidente Trump indicó al secretario de Defensa que iniciase una revisión de la NPR, marcándole que la primera prioridad era la de proteger a los EE. UU., así como a los países socios y aliados. También puntualizó que el objetivo a largo plazo era el de eliminar las armas nucleares, pero hasta que no se den las condiciones situaciones propicias para ello, pretende que la capacidad nuclear norteamericana sea moderna, flexible y predominante, a la vez que segura y efectiva.

Con todo ello la NPR 2018, dada a conocer a principios de febrero, es toda una declaración de intenciones del presidente Trump sobre su visión de cómo debe ser la seguridad global. Como no puede ser de otro modo, esto tiene consecuencias capitales tanto en el ámbito interno (con afectación importante para el Departamento de Defensa o la industria armamentística nacional), como en mucha mayor medida, en el tablero de la diplomacia y relaciones internacionales. Esta última derivada es de una sublime importancia, debido a que podrá configurar un nuevo estatus en el plano de la seguridad internacional, condicionando multitud de acuerdos estratégicos y alianzas internacionales. Pese a ello, en la NPR 2018 se mantiene una continuidad en ciertos conceptos fundamentales, con las anteriores NPR, pero se introducen unos muy preocupantes nuevos elementos.

Entre los elementos de continuidad se encuentran el de considerar el arma nuclear como una medida de disuasión frente a quienes pretendan atacar a los EE. UU., así como a los países socios y aliados. Otro es la «promesa» de no emplear el armamento nuclear frente a los Estados que cumplan con el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y emplear dicho armamento solamente bajo unas «circunstancias extremas», al objeto de defender sus «intereses vitales», así como los de sus países socios y aliados. En caso que la disuasión falle y EE. UU. se vea en la decisión de tener que emplear

armamento nuclear, los daños producidos por este deben ser limitados, en función a la agresión enemiga. Hasta aquí parece estar analizando la NPR 2010, el matiz es lo que se consideran «circunstancias extremas» en la NPR que recientemente ha visto la luz. Así mientras en la NPR 2010 no se definían dichas circunstancias, ahora se definen, estableciéndose, por ejemplo, que podría emplearse armamento nuclear frente a ciberataques o ataques en infraestructuras norteamericanas.

La gran división entre la NPR 2018 y sus predecesoras es una valoración mucho más oscura en torno al ambiente de la seguridad y los futuros pasos a dar por la Administración Trump para contrarrestarla.

Al igual que la NPR 2010, se ha decido mantener, entre otras: la tríada nuclear; despliegue de las armas nucleares de EE. UU. en territorios de países aliados; los procesos de modernización del armamento nuclear y la infraestructura de apoyo; la moratoria de realización de ensayos nucleares; los altos niveles de alerta para responder rápidamente a un ataque contra EE. UU., sus aliados; la adhesión a las leyes del conflicto armado en las operaciones nucleares; el no ser una nación que emplee en primera instancia el armamento nuclear frente a naciones con armamento nuclear que cumplan con el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), salvo en circunstancias extraordinarias y que afecten a sus seguridad nacional; el control de las armas nucleares como principio que sirve a los intereses de los EE. UU.

Si muchas parecen ser las similitudes con la NPR 2010, el tono de la NPR 2018 parece diferir sensiblemente, existiendo cambios importantes, tanto en los detalles como en el enfoque dado. Así en la NPR 2010 se había planteado un delicado equilibrio entre trabajar hacia el objetivo final de un mundo sin armas nucleares y, mientras tanto, mantener un arsenal nuclear seguro y efectivo. La NPR 2018 parece centrase principalmente en el segundo elemento, dejando de lado el desarme nuclear.

El análisis anterior deriva de los nuevos elementos de la NPR 2018, donde figura la necesidad de que el arsenal nuclear norteamericano sea flexible y pueda tomar represalias proporcionalmente a cualquier ataque nuclear a pequeña escala, como un ataque contra una base aérea de EE. UU. Para ello, el documento indica específicamente realizar el desarrollo de cabezas nucleares de «baja potencia» para un número limitado de misiles SLBM *Trident*, actualmente desplegados en submarinos estadounidenses, y un misil de crucero lanzado desde el mar (podría ser desde submarinos o buques) (SLCM), para complementar el actual armamento nuclear no

estratégico, consistente en bombas de gravedad lanzadas desde aviones. Si bien EE. UU. dispone de una variedad de aviones que podrían despegar con armamento nuclear desde alguno de sus portaviones, lo más habitual será que despegue desde bases aéreas donde dispone de bombas nucleares que puedan ser lazadas desde avión. Esto podría suponer una dependencia de disponer de bases aéreas de este tipo en países de determinadas regiones geográficas.

Podría considerarse que la única ventaja de una cabeza nuclear de «baja potencia» en un SLBM, sería su capacidad para penetrar en los sistemas de defensa antiaérea S-400 y S-300V4 rusos[24]. Se considera que Rusia no podría interceptar un SLBM *Trident* hasta que el sistema de defensa aérea S-500 esté en operativo[25]. Pero, el hacer explosionar una cabeza nuclear contra los intereses de una nación con armamento nuclear y capacidad de represalia, como dispone Rusia o China, podría ocasionar una represalia total, por lo que la potencia de una cabeza nuclear no es de una especial relevancia.

El SLCM con cabeza nuclear, era una capacidad con la que contaba EE. UU. hasta el 2013[26], con el misil de crucero *Tomahawk* TLAM-N, de alcance intermedio (2.500 kilómetros de alcance) y con cabeza nuclear W80 de potencia variable[27] (de 5 a 150 kt). Estos misiles, siguiendo la NPR 2010, fueron retirados entre 2010 y 2013 del arsenal norteamericano. La NPR 2018 indica que su cabeza nuclear se actualice e instale en nuevos misiles.

Un misil de crucero con cabeza nuclear supone un elemento de incertidumbre importante ya que, en caso de lanzamiento de un SLCM contra Rusia, no tendría forma de saber si dicho misil porta una cabeza nuclear o no, con ello la posibilidad de una represalia nuclear aumentará en gran medida.

[24] Alex Gorka. New US Nuclear Posture Review to Bury Arms Control. 16-01-2018. disponible en: https://www.strategic-culture.org/news/2018/01/16/new-us-nuclear-posture-review-bury-arms-control.html

[25] Andrei Akulov. S-500: Russia's New Generation Game Changing Weapon. 15-05-2016. disponible en: https://www.strategic-culture.org/news/2016/05/15/s-500-russia-new-generation-game-changing-weapon.html

[26] Hans M. Kristensen. US Navy Instruction Confirms Retirement of Nuclear Tomahawk Cruise Missile. 18-03-2013. disponible en: https://fas.org/blogs/security/2013/03/tomahawk/

[27] http://nuclearweaponarchive.org/Usa/Weapons/W80.html

Visión de la NPR 2018

Entre los desafíos analizados en la NPR, este documento se va a focalizar fundamentalmente en Rusia, China, Corea del Norte y, en menor medida, Irán.

El mayor foco de interés en el documento es Rusia, reflejando que ha incrementado sus capacidades militares convencionales significativamente, que ha incumplido múltiples obligaciones de tratados y cita que las políticas de seguridad nacional, estrategia y doctrina contemplan la amenaza de la escalada nuclear limitada, es lo que se conoce en EE.UU. como la doctrina «escalar para desescalar». Se hace ver a Rusia que cualquier forma de hacer un primer uso de armas nucleares de cualquier tipo, incluso «limitadas», es inaceptable y acarrearía «unos costes intolerables para Moscú». Se pretende disuadir a Rusia de que frente a cualquier ataque, tanto nuclear como estratégico no nuclear (incluido el ataque al sistema de Mando, Control y Comunicaciones Nuclear (NC3)), el presidente norteamericano dispone de un rango de opciones limitadas y graduadas, tanto desde el punto de vista de vectores de lanzamiento como de las potencias de las cabezas nucleares.

Respecto a China, EE. UU. la ve como un gran desafío en Asia, debido a la modernización de su armamento y la búsqueda de un dominio en la región, con disputas fronterizas y territoriales o incluso la provocada por la fabricación artificial de una isla en mar del Sur de China. Respecto de la capacidad china, pone el foco, además de la actual capacidad nuclear, en la que dispone en el ámbito espacial y cibernético.

Establece también que China limita la capacidad y libertad de acción norteamericana de realizar operaciones de proyección en la región, para proteger a EE. UU. y sus aliados. Para ello EE. UU. está «preparado para responder decisivamente a un ataque nuclear o convencional chino», si bien continúa buscando un diálogo con China para alcanzar un entorno de seguridad pacífica y relaciones estables.

Así intenta lograr un equilibrio entre indicar a China que la capacidad de SLBM de «baja potencia» se dirige fundamentalmente contra la doctrina rusa de «escalar para reducir la escalada» por un lado, mientras que por otro justifica el concepto de «respuesta gradual».

En relación con Corea del Norte, esta mantiene un tono de enemistad manifiesta contra EE. UU. y sus principales aliados en la zona, especialmente con Japón, país del cual el presidente norcoreano ha llegado a decir que misiles nucleares norcoreanos deben

hundirlo bajo el mar[28] e incluso ha realizado varios lanzamientos de misiles que han sobrevolado el espacio aéreo de Japón[29,30].

Frente a ello EE. UU. mantiene el objetivo de lograr una península de Corea libre de armas nucleares, si bien el avance en la capacidad nuclear y misilística mostrada por Corea del Norte parece seguir un camino diametralmente opuesto[31], indicando que posee capacidades convencionales, nucleares, químicas, biológicas y cibernéticas significativas.

El documento establece que lo más importante para el régimen norcoreano es el mantener dicho régimen. La disuasión norteamericana se focaliza en hacer ver a Kim Yong Il, que no existe ningún escenario, donde el uso de armamento nuclear, frente a EE. UU. o cualquiera de sus aliados, no suponga el fin de su régimen.

Irán es analizado como un país que, mediante la búsqueda de un dominio regional, amenaza directamente a EE. UU. y sus aliados en la región. Se indica que está desarrollando el mayor programa misilístico de la región y que en el futuro podría amenazar con armarlos con cabezas nucleares una vez finalice el Plan de Acción Conjunto (entre Irán y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, además de la Unión Europea) y su salida o violación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). El modelo de disuasión estadounidense para los iraníes es que en cualquier escenario nuclear, contra EE. UU. o sus aliados, Irán sería derrotado y que además los daños superarán con creces los posibles beneficios que se pretendan alcanzar.

Consideraciones sobre las consecuencias en el ámbito internacional

Como se puede entender, el nuevo enfoque que la NPR pretende dar al armamento nuclear norteamericano, está generando un gran malestar entre las principales potencias nucleares, Rusia y China. Debido a que ha transcurrido poco tiempo desde que se anunciara la NPR 2018, solamente se han producido declaraciones de dichas potencias.

[28] https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles/north-korea-threatens-to-sink-japan-reduce-u-s-to-ashes-and-darkness-idUSKCN1BP0F3

[29] http://www.bbc.com/news/world-asia-41275614

[30] https://www.nytimes.com/2017/11/28/world/asia/north-korea-missile-test.html

[31] Gómez Casal, Marcos. Corea del Norte. Diez años de explosiones nucleares. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Marco 17/2016, 10 de octubre de 2016.

De hecho, la acusación de que Pekín podría «concluir erróneamente que podría obtener una ventaja mediante el uso limitado de sus capacidades nucleares de teatro o que cualquier uso de armas nucleares, aunque sea limitado, es aceptable» no puede ser justificado sobre la base de documentos doctrinales chinos publicados tales como la Ciencia de la estrategia militar de 2013[32], ni las declaraciones de los funcionarios chinos. Se considera que actualmente China no posee cabezas nucleares de «baja potencia» y posiblemente precisará realizar ensayos nucleares para desarrollarlas[33].

El desarrollo del nuevo armamento nuclear norteamericano, así como el ampliar su posibilidad de empleo, será contemplado por China como una política de primer uso por parte de EE. UU. y por ello, según indicó Tong Zhao[34], China debe «considerar la posibilidad de buscar capacidades similares que puedan socavar la política de no primer uso»[35].

En el mismo comunicado, Zhao indicó que «para asegurarse de que haya suficientes armas nucleares chinas para sobrevivir a un primer ataque estadounidense y no ser neutralizadas por la defensa de misiles de Estados Unidos, China puede tener un incentivo cada vez mayor para adoptar la postura de lanzamiento en alerta». Si bien señaló que «en este momento no hay señales de que los principales líderes chinos estén cambiando su actitud hacia las capacidades nucleares, pero detecta una creciente voz entre los analistas de bajo nivel, académicos militares y comentaristas de los medios que piden a China que expanda su arsenal».

El 7 de febrero de 2018, Xinhua publicó un artículo de Lu Yin[36], profesor asistente de la Universidad de Defensa Nacional, que reafirmó la postura de represalia asegurada de China y rechazó que China adopte la lógica de «hacer que las armas nucleares sean más utilizables».

Lo cierto es que China está modernizando desde hace tiempo su capacidad nuclear, logrando disponer de capacidades similares a las que disponen EE. UU. y Rusia, el

[32] https://fas.org/nuke/guide/china/sms-2013.pdf
[33] David C. Logan, «Hard constraints on a Chinese nuclear breakout». The Nonproliferation Review, vol. 24, 2017 (pp. 13-30).
[34] Tong Zhao es un asociado del Programa de Política Nuclear de Carnegie Endowment, con sede en beijing.
[35] David Reid. China's nuclear missile policy put under strain by Usplan.09-02-2017. Disponible en: https://www.cnbc.com/2017/02/09/chinas-nuclear-missile-policy-put-under-strain-by-us-plan.html
[36] http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/07/c_129806828.htm

último hito logrado por China fue la del exitoso ensayo de un misil que puede alcanzar cualquier parte de EE. UU., portando 10 cabezas nucleares[37].

Todo esto, unido al nuevo dimensionamiento que está adquiriendo la expansión de los intereses de China en diversas zonas del planeta, así como el importante conflicto que hay en el mar de China, puede hacer revisar en profundidad la doctrina «pacífica» que hasta el momento seguía China en cuanto a su armamento nuclear.

En cuanto a Rusia, Putin, en el discurso anual sobre el estado de la nación del 1 de marzo de 2018, al que asistieron cientos de oficiales y políticos, dio una importante preponderancia a las capacidades nucleares rusas[38]. Indicó que habían sido probadas poderosas armas nucleares, que hacen que los sistemas de defensa antimisiles sean inútiles. Durante las numerosas interrupciones que hizo Putin, se mostraron vídeos y simulaciones informáticas de dichas armas. Quizá la más novedosa fue la simulación de un misil de crucero con vuelo a baja cota y con propulsión nuclear, cuyo alcance sería ilimitado, capaz de sortear los sistemas de defensa antimisil. Del dron submarino puntualizó que es capaz de operar a «profundidades extremas y cubrir distancias intercontinentales» a velocidades mucho más rápidas que los submarinos, torpedos y buques de superficie actuales. Durante su presentación, Putin indicó que cualquier ataque nuclear contra Rusia o sus aliados, dispararía la represalia correspondiente. Y añadió: «nadie nos han escuchado, escúchennos ahora» y «es hora de que reconozcan la realidad, esto no es un farol».

Estas afirmaciones son difíciles de verificar. Así, en 2015 la televisión rusa mostró el diseño de un dron submarino con armamento nuclear[39]. Aunque muchos expertos dudaron de que el arma mostrada estuviera entonces completamente desarrollada e incluso los detalles que figuraban en el esquema de su presentación fueron muy criticados, la NPR 2018 confirma que Rusia está desarrollando ese tipo de arma.

Conclusiones finales

Si bien la NPR 2018 es, en cierto modo, continuista con su antecesora, pretende alcanzar nuevas capacidades nucleares, hacer el uso de armamento nuclear extensivo

[37] http://www.newsweek.com/china-tests-10-warhead-missile-could-strike-anywhere-world-possible-2018-721128

[38] https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/01/589830396/putin-says-russia-has-nuclear-powered-missiles-that-cant-be-intercepted

[39] https://www.washingtonpost.com/opinions/russias-ship-of-terror/2015/12/27/b2085ee0-a9bb-11e5-bff5-905b92f5f94b_story.html?utm_term=.9a5992624c08

a nuevas amenazas estratégicas no nucleares y una falta de interés por el control y desarme nuclear. Estas diferencias pudieran ser parte de una tendencia más global que sería el cambio geopolítico, apoyado en la evolución tecnológica y política, donde la administración actual pretende aplicar la política ya usada en el pasado de «América (del norte) primero».

Esta NPR pretende indicar al mundo su compromiso con la seguridad internacional de manera muy directa, mostrando un fuerte compromiso de la disuasión extendida, esto se ve como una acción derivada de las amenazas actuales de Rusia, la búsqueda de un rol más influyente de China y una señal clara hacia Corea del Norte.

Este tipo de disuasión a través de la fuerza, junto con las nuevas capacidades reflejadas, está generando mucha incertidumbre, incrementándose la preocupación por una posible percepción equivocada de terceros países.

Parece improbable que se incrementen o mantengan las medidas de control de armamento nuclear y no proliferación nuclear. Más bien podría incitarse a unas medidas competitivas por parte de Rusia y China, para poder hacer frente al nuevo cambio de rumbo geopolítico adoptado por Estados Unidos.

*Marcos Gómez Casal**
Comandante-Jefe Dpto. Nuclear
Escuela Militar Defensa NBQ

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

46/2018 20 de abril 2018

*Alejandro Mackinlay**

Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo

Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo

Resumen

La península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, proporcionando a su poseedor el control de los accesos marítimos del noroeste ruso, tanto a través del Báltico, como por el Ártico. Precisamente la aproximación estratégica de Rusia hacia la región establece el marco que define la seguridad en el área, moldeando la política de seguridad y defensa de las naciones escandinavas. La crisis en Ucrania ha venido a confirmar el cambio de la estrategia rusa en relación a las naciones occidentales, hacia la confrontación y modificando por tanto la percepción sobre Rusia, que ahora se considera un riesgo para la estabilidad de Europa. Además, el problema de la seguridad de la región escandinava es fundamentalmente resultado de la percepción rusa sobre su propia seguridad, que en ese área está condicionada por el insoluble problema del control de los accesos marítimos a Rusia.

Palabras clave

Mar Báltico, Escandinavia, Rusia, Ártico, accesos marítimos, golfo de Finlandia, libertad de navegación, profundidad estratégica, defensa de las fronteras, San Petersburgo, percepción de seguridad.

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

Scandinavia, a geopolitics marked by the maritime

Abstract

The Scandinavian Peninsula stands between Northwestern Russia and the open waters of the Atlantic, providing its owner with an obvious control of Russia´s Northwestern maritime approaches, both through the Baltic and as well the Arctic. It is precisely Russia's nowadays assertiveness towards Northern Europe the defining element of security in the area, and so it shapes the security and defense policy of the Scandinavian nations. The crisis in Ukraine has confirmed a change in Russia's strategy in its relations with the West, to confrontation, which has led to a major shift in the perception of Russia, now it is thought a risk for stability in Europe. Moreover, the problem of security in the Nordic region is related to the own Russian perception about risk, which in turn is conditioned by the impossible problem of controlling its Northwestern maritime approaches.

Keywords

Baltic Sea, Scandinavia, Russia, Arctic, maritime access, Gulf of Finland, freedom of navigation, strategic depth, border defense, Nordic Europe, maritime infrastructures, St. Petersburg, security perception.

Introducción

La península escandinava forma una barrera geográfica que se interpone entre la gran llanura europea, que se extiende por el norte de Eurasia y las aguas libres del Atlántico y por lo tanto geopolíticamente se integra en un área más amplia cuyo centro de gravedad se sitúa en el mar Báltico. Precisamente es Rusia, la nación que ocupa el núcleo y la mayor parte del territorio euroasiático, y los efectos de su estrategia hacia la región norte europea los elementos definitorios del problema de seguridad en el área: Una Rusia expansiva, tal como ocurre en el momento actual, fuerza a las naciones del área a robustecer su defensa; mientras que una Rusia cooperativa, o contenida en sus ambiciones, como ocurría hasta hace relativamente poco, permite a los países nórdicos relajar los requerimientos de defensa y enfocar su actividad militar hacia las operaciones en el exterior. Moscú tiene un enorme interés estratégico tanto en el área del Báltico, como en la península escandinava, que bloquea geográficamente los accesos marítimos del noroeste de la Rusia europea, el principal núcleo económico y político del país. Precisamente, la crisis en Ucrania ha venido a confirmar un cambio en la estrategia de Rusia en sus relaciones con el Oeste, que ahora está definida por la confrontación, una tendencia que sin embargo ya se adivinaba en el verano de 2008 con intervención rusa en Georgia. Así, en los pasados años se ha producido un cambio de la percepción de Rusia en el este y norte de Europa; ahora se desconfía de sus intenciones y por lo tanto se la percibe como un riesgo para la estabilidad, lo que está impulsando una transformación del modelo de defensa de las naciones nórdicas. Así los potenciales problemas de seguridad en la región escandinava están directamente relacionados con la percepción rusa de su seguridad y defensa, que en una parte importantísima está condicionada por el insoluble problema de la seguridad de sus accesos marítimos, una realidad que en el contexto actual resulta imprescindible revisar.

La geografía de la Europa nórdica, Rusia y la península escandinava

La Europa nórdica, que incluye a las cuatro naciones escandinavas continentales, Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia, a Islandia y al extremo noroccidental de Rusia, forma un todo geopolítico que a su vez se integra, a través del mar Báltico, con las otras naciones ribereñas de ese mar, Alemania, Polonia y los países bálticos, un mar que es un Mediterráneo nórdico y sobre el que históricamente ha girado la historia

estratégica regional. El Báltico se extiende por una superficie de 435.000 km², incluyendo dos grandes golfos: el golfo de Finlandia, entre este país, Estonia y Rusia; y el golfo de Botnia, entre Suecia y la costa oeste de Finlandia. El Báltico es un mar de sondas muy someras, la media es de 57 metros y la sonda máxima es de 459 metros al norte de la isla sueca de Gotland, comunicándose con el mar del Norte a través de los estrechos daneses, de enorme importancia, ahora y en el pasado; la pugna por su control definió la geopolítica nórdica hasta el siglo XIX, proporcionando una enorme prosperidad a la nación que los controlaba, Dinamarca[1]. Así el mar Báltico, además de ser la vía de unión entre las economías regionales, proporciona la salida a los mares abiertos de las naciones ribereñas; entre ellas naturalmente Rusia, por él navegan una media de 2.000 buques cada día. Además, en el siglo XXI el Báltico continúa siendo el principal acceso marítimo al núcleo económico más importante de Rusia, su región noroeste y aunque durante los meses de invierno las condiciones de navegación son difíciles, puede ser necesario el auxilio de rompehielos, sus puertos principales, incluidos los puertos del golfo de Finlandia, están ininterrumpidamente abiertos al tráfico durante todo el año.

Por otra parte, la región escandinava, al este de la línea que une el istmo de Karelia con el mar Blanco, se puede considerar un todo geográfico que, además de Suecia y Noruega, incluye a Finlandia y al extremo noroccidental de Rusia, la única área del Ártico ruso que se encuentra permanentemente libre de hielos, debido a las corrientes cálidas del Atlántico y a la que el tráfico marítimo tiene acceso durante todo el año. El principal puerto ruso en el Ártico, Murmansk, que también es la mayor ciudad del mundo al norte del círculo polar ártico, se encuentra situada en la península de Kola y en su fiordo también se localizan las principales bases de la Flota del Norte rusa, Severomorsk y Polyarny. En el mar Blanco se halla el puerto y base naval de Arkhangelsk, que desde 1977 también es accesible para la navegación durante todo el año gracias a un servicio de rompehielos. Más hacia el este en la costa ártica de Rusia se localizan otros puertos de menor importancia, aunque en los últimos años se están llevando a cabo desarrollos de nueva infraestructura portuaria, especialmente terminales de carga de gas (LNG) para la exportación del gas de los yacimientos

[1] Dinamarca hasta 1857, en que se firmó la Convención de Copenhague, cobraba derechos de tránsito a los buques que circulaban por los estrechos daneses, desde entonces son considerados estrechos internacionales y por lo tanto con libertad de tránsito para buques de guerra y mercantes.

recientemente abiertos en el norte ruso, entre ellas cabe citar el nuevo puerto de Sabetta, situado en la península de Yamal, en desarrollo por una *joint venture* entre capital gubernamental ruso y Novatek, compañía rusa con participación de la francesa Total[2] y que está previsto que comience a operar en noviembre de 2017[3].

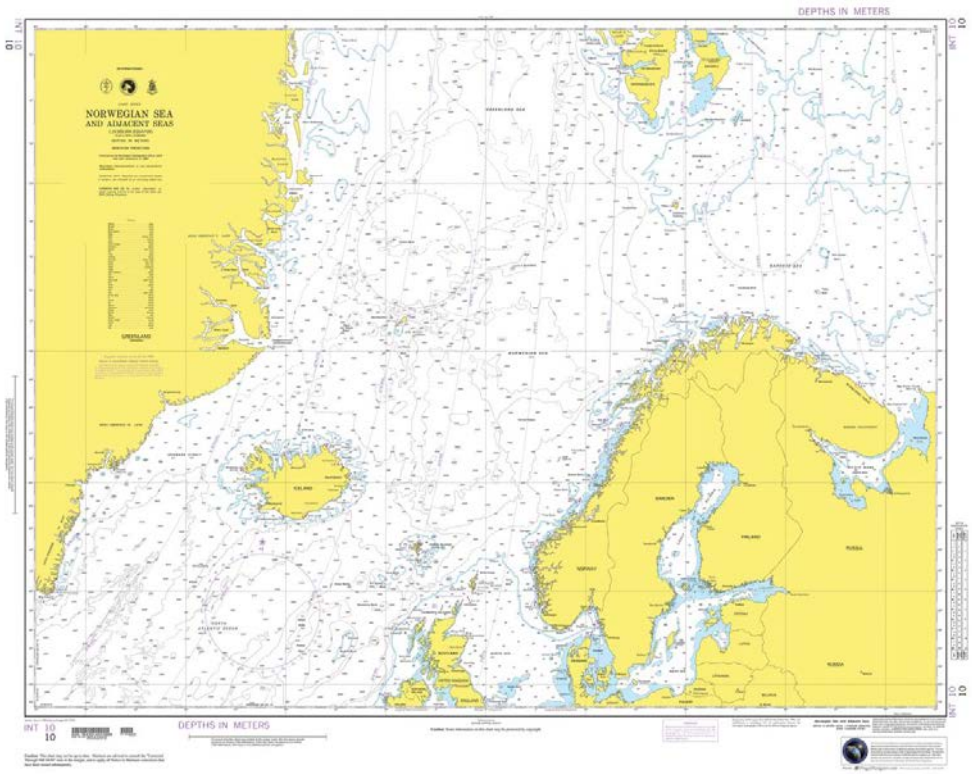


Figura 1: Carta Internacional núm. 10

Así, se puede decir que la península escandinava, particularmente desde la perspectiva continental, es una barrera natural entre la gran planicie noroccidental europea, dominada por Rusia y el océano Atlántico, bloqueando por el sur el acceso a través de las aguas del Báltico, la principal derrota comercial rusa, que desde el golfo de Finlandia, donde se encuentra el área portuaria más importante de la Rusia europea, se dirige hacia los estrechos daneses en el oeste. Una vía marítima que transita en todo momento por aguas restringidas y en varios tramos dentro de las aguas

[2] Atle Staalesen, «In Russian Arctic, a new major sea port», Barents Observer, 06/08/2012. http://barentsobserver.com/en/energy/russian-arctic-new-major-sea-port-06-08, acceso, 01/09/2014.
[3] Ibíd. 2, «Ready for first shipments from Yamal LNG to the market», Independent Barents Observer, 11/10/2017. https://thebarentsobserver.com/en/2017/10/ready-first-shipments-yamal-lng-market, acceso 16/10/2017.

territoriales de naciones miembros de la OTAN y que se abre al Atlántico a través de canales angostos, situados entre las islas danesas, la península de Jutlandia y el extremo sur de Suecia, el Sund y los Belt, que si bien tienen el estatus de estrechos internacionales[4], son aguas territoriales suecas y danesas. El problema de los puertos y bases navales en el oeste Ártico ruso es en cierto modo similar, ya que, además de encontrarse situados en la proximidad de la frontera con Finlandia y Noruega, el tránsito entre ellos y las aguas abiertas del Atlántico debe hacerse, especialmente durante el invierno, barajando la costa noruega. En resumen, la situación de los principales accesos marítimos de Rusia es cuando menos complicada, algo que en periodos de tensión se hace evidente y que además enlaza con la tradicional percepción rusa sobre la seguridad de su extensísimo territorio.

Rusia y su salida al mar, elemento definitorio de seguridad en el norte de Europa

Dos son los elementos geográficos que han condicionado desde la edad moderna el pensamiento geopolítico ruso de un modo difícil de entender para los europeos occidentales: el primero es la carencia de unas fronteras naturales defendibles, que ha llevado a Rusia a una enorme expansión territorial por todo el norte de Eurasia, desde el mar Báltico hasta el océano Pacífico; mientras que el segundo es el acceso a los mares abiertos, algo que Moscú ha perseguido incansablemente desde el zar Pedro el Grande y que también se descubre como motivación en la anexión rusa de Crimea en 2014, la obtención del control definitivo sobre la base de Sebastopol y la orilla norte del mar Negro[5]. Así, el pensamiento estratégico de las élites políticas y militares de la Rusia actual refleja, de forma similar a las épocas de la Unión Soviética o de los zares, la percepción de una nación rodeada de amenazas, sobre todo en el oeste y la necesidad de mantener ejércitos numerosos, ahora complementados por el arma nuclear[6]. Ello con el objeto de asegurar unas extensísimas y geográficamente indefendibles fronteras, aprovechando las posibles oportunidades para continuar expandiéndolas hasta el siguiente accidente geográfico útil como posición defensiva, ya

[4] La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en su artículo 38, regula el derecho de paso en tránsito, que es libre para el paso rápido e ininterrumpido de buques de guerra o mercantes de cualquier nacionalidad.
[5] Ver, Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson, A Rude Awakening: Ramifications of Russian Aggression towards Ukraine (FOI-R--3892—SE) Totalförsvarets forskningsinstitut Tryckt (FOI) Stockholm, June 2014, pp. 26 y 27.
[6] Ver, Steven J. Cimbala, 'Russia's Strategic Nuclear Deterrent: Realistic or Uncertain?' Comparative Strategy, n.º 26:3, 2007, pp. 185-203.

sea este el Cáucaso, los Cárpatos, el río Amur, o los lagos fineses. La guerra de Invierno de 1939-1940, que Stalin lanzó contra Finlandia, tuvo como objetivo principal alejar la frontera finlandesa de San Petersburgo y Murmansk para ganar profundidad estratégica en su defensa ante un eventual ataque alemán a través de Finlandia, como resultado Finlandia perdió una parte importante de su territorio.

La otra desventaja con la que debe lidiar la geopolítica de Rusia es precisamente la mencionada necesidad de disponer de salidas a los mares libres de hielos, un problema que se complica debido a la enorme extensión del país y a su limitada infraestructura de comunicaciones. La extensísima costa ártica rusa, escasamente desarrollada hasta ahora, dispone de muy pocos puertos libres de hielos durante todo el año y además las infraestructuras que la conectan con el corazón industrial del país, situado en la Rusia europea, están poco desarrolladas, ya que atraviesan terrenos muy difíciles. Algo similar ocurre en la costa rusa del Pacífico, en la que los puertos, como Vladivostok, que también es la principal base naval de la Flota del Pacífico, se encuentran a una enorme distancia de los principales centros industriales rusos, San Petersburgo, Moscú, o la región del Volga; además el desarrollo económico del Lejano Oriente ruso es todavía reducido. Un eventual deshielo permanente de la costa ártica podría conducir a un cambio de la situación, pero la construcción de infraestructuras para conectar eficientemente los puertos árticos con la Rusia europea requeriría años y un enorme esfuerzo económico. En consecuencia, por el momento y en un futuro imaginable, la comunicación marítima de los principales centros económicos rusos se sigue y se seguirá realizando, tal como siempre ha ocurrido, a través del Báltico y del mar Negro.

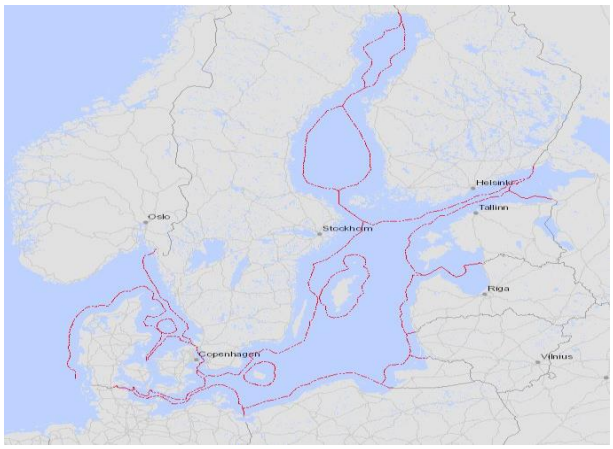


Figura 2: Aguas territoriales en el mar Báltico

Precisamente en el Báltico y en el área circundante de San Petersburgo, el denominado distrito federal de Leningrado, es donde se encuentran los principales terminales marítimos que conectan Rusia con el resto del mundo, moviendo en el año de 2010 unos 200 millones de toneladas en total, de ellos más de 32 millones de toneladas de carga en contenedores[7]. Los puertos del área son también la principal salida de los 3,3 millones de barriles de petróleo (2010) que Rusia exporta desde el golfo de Finlandia y que cruzando el Báltico se dirigen hacia los estrechos daneses[8]. En total un 37% del tráfico marítimo de mercancías ruso se realiza a través de los puertos bálticos[9]. Por otra parte, en el Báltico, aunque ya fuera del golfo de Finlandia y separado del resto del territorio ruso, se encuentra el enclave de Kaliningrado, la antigua Konisberg alemana, un puerto de actividad comercial limitada, pero de gran importancia militar ya que es la base de la Flota rusa del Báltico y permite que esta evite verse embotellada en el fondo del saco finlandés, como sería el caso si estuviese basada en San Petersburgo. Una flota que, al igual que el resto de la Marina rusa, es todavía una sombra de lo que fue durante la época soviética, aunque actualmente cuenta con dos submarinos, ocho destructores y fragatas y 48 buques de diversos tipos[10].

El golfo de Finlandia

El golfo de Finlandia proporciona el principal acceso marítimo de Rusia; en él se halla San Petersburgo, segunda ciudad del país y uno de sus más importantes centros comerciales, financieros e industriales, base de una importantísima industria petrolera y gasística, de los principales astilleros rusos, como son los del Almirantazgo, o los Báltico y también de diferentes factorías militares, de industria pesada y de electrónica. El complejo portuario de San Petersburgo se divide en tres áreas principales, Bolshoi en el propio San Petersburgo, la isla de Kronstand y Lomonosov. La antigua capital rusa cuenta también con una terminal de pasajeros para transbordadores y cruceros, que en los últimos años ha tenido una gran actividad. Además existen otros dos grandes puertos en la región, Primorsk, en la vecindad de Vyborg, el mayor terminal de

[7] Datos según, KPGM Baltic SIA, Competitive Position of the Baltic States Ports, November 2013.
[8] Charles Emmerson and Paul Stevens. Maritime Choke Points and the Global Energy System: Charting a Way Forward. Chatham House, January 2012.
[9] *Op. cit.* [6]
[10] (2017) Chapter Five: Russia and Eurasia, The Military Balance, 117:1,183-236, DOI: 10.1080/04597222.2017.1271211

productos energéticos en la región que en 2012 manejo 75 millones de toneladas de petróleo y Ust-Luga, en las proximidades de la frontera con Estonia, que también mueve una importante cantidad de productos energéticos. Razones más que suficientes para considerar que la seguridad del acceso marítimo a la Rusia báltica, los *oblast*[11] de Leningrado y de Kaliningrado, resulta vital para Rusia.

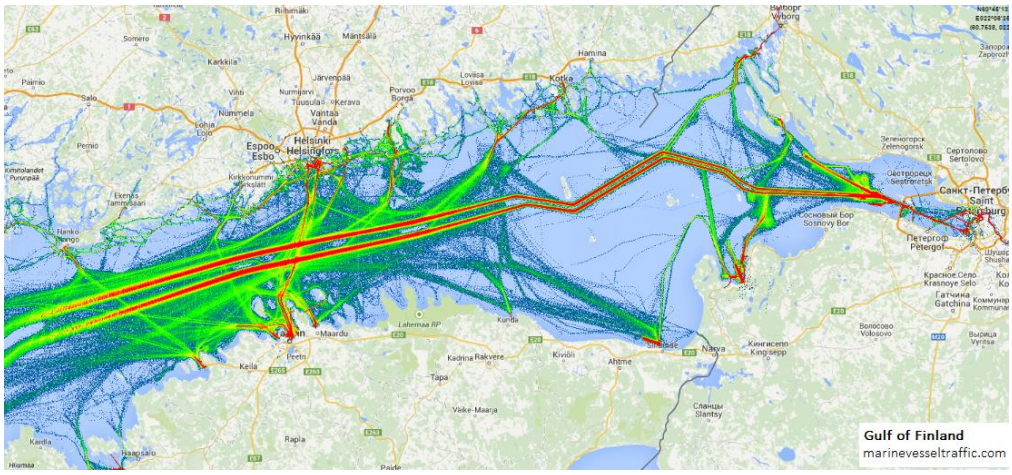


Figura 3: Tráfico marítimo en el golfo de Finlandia (Marine Vessel Traffic)

Rusia comparte el golfo de Finlandia con Estonia, un aliado en la OTAN y Finlandia; ambas naciones tienen sus capitales, Helsinki y Tallin, a orillas del golfo y alrededor de ellas se concentra la principal actividad económica de los dos países y también es por sus aguas por donde circula la parte más importante de su comercio. El 90% de las importaciones y el 80% de las exportaciones finlandesas se realizan por vía marítima, mientras que en el caso de Estonia el 60% de su comercio exterior se lleva a cabo a por vía marítima[12]. Es de señalar que prácticamente todos los puertos importantes de los dos países se encuentran en el golfo de Finlandia, cuya actividad marítima es impresionante, en el año 2009 las entradas de buques en los puertos del golfo totalizaron más de 36.000[13] y desde entonces el tráfico marítimo ha seguido incrementándose. Es importante reflejar que los puertos en Estonia y de los otros países bálticos también continúan operando el transporte de mercancías de Rusia y de

[11] Un *oblast* es una entidad federal de la Federación Rusa, se puede traducir al español como región.
[12] *Op. cit.* 6
[13] TAPANINEN, Ulla, SUNDBERG, Pekka, POSTI, Antti, «Short Sea Shipping in the Gulf of Finland – Case Helsinki-Tallinn». Trabajo presentado en la *2012 International Research Conference on Short Sea Shipping*, Lisboa, 2 y 3/04/2012.

otras naciones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), especialmente en el caso de Tallin. El 55% de las cargas que manejan los puertos de los países bálticos corresponden a exportaciones de petróleo y carbón procedentes de Rusia y otras naciones de la CEI[14], lo que hace que Rusia mantenga intereses en el acceso a esos puertos para su tráfico de mercancías, como también que esas naciones todavía dependan económicamente en cierta medida del comercio ruso.

En consecuencia, el contexto geográfico de la Rusia báltica determina la percepción de Moscú sobre la seguridad de su principal vía marítima de acceso, el Báltico, que en una situación de crisis y desconfianza hacia el Occidente como la actual, se ve exacerbada por la propia «visión de la élite gobernante que tiene de Rusia rodeada por enemigos que se aproximan a su frontera»[15]. Así, con el acceso báltico a Rusia controlado por naciones de la OTAN, una organización a la que Moscú percibe como una amenaza[16], o por otras que considera muy próximas a la Alianza, Suecia y Finlandia, la percepción de inseguridad rusa necesariamente crece. La «finlandización» acabó ya hace tiempo, al menos en su principal aspecto de tutela militar soviética sobre Finlandia, esas dos naciones desde hace años también son *partners* de la OTAN y en a partir de la cumbre de la OTAN en Cardiff ingresaron en el «partenariado reforzado», a la vez que mantienen unas estrechas relaciones militares con los EE. UU. y otras naciones aliadas, lo que en consecuencia lleva a Rusia a identificarlas con la OTAN[17]. Precisamente la posibilidad de que Suecia y Finlandia puedan eventualmente ingresar en la OTAN constituye una gravísima preocupación para Moscú, lo que se refleja en las declaraciones de personalidades próximas al Kremlin[18] y en la creciente actividad militar rusa en el área del Báltico, incluidas repetidas violaciones del espacio aéreo de ambas naciones por aeronaves militares rusas[19]. Todo ello tendría como objeto presionar a los gobiernos sueco y finlandés y a sus opiniones públicas, ante una eventual decisión de ingreso en la Alianza, ya que desde los inicios de la crisis en

[14] *Op. cit.* [6]
[15] *Op. cit.* [4], p. 26.
[16] Karaganov, Sergei (2010) «Russia's Choice», Survival, 52: 1, 5-10.
[17] International Defence Cooperation, Efficiency, Solidarity, Sovereignty (Bertelman Report), Report from the Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fö 2013:B. Government Offices of Sweden, Ministry of Defence. Stockholm, October 2014, p-10.
[18] Ver declaraciones de Sergei Markov, consejero político del presidente Putin, al diario Hufudstadsbladet de Helsinki, publicadas el 08/06/2014.
[19] Ver como ejemplos, «This must stop», says Haglund after third airspace violation, Helsinki Times, Helsinki 28/08/2014 y «Russia tests Swedish response», Expressen, Estocolmo 19/09/2014.

Ucrania en ambas naciones existe un debate abierto al respecto[20]. Si bien y por el momento, el ingreso en la OTAN no parece que vaya a ser algo inmediato, ya que solamente entorno al 30% de la población encuestada en Finlandia y el Suecia apoyaría un eventual ingreso en la Alianza[21].

Los accesos al mar Blanco y el Ártico

En lo que se refiere a los accesos marítimos de Rusia en el Ártico, el principal puerto comercial Múrmansk y las bases de la Flota del Norte, desde donde Moscú despliega la parte más importante de su disuasión nuclear, los submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (SSBN), se encuentran a unos 100 kilómetros de las fronteras de Noruega, miembro de la OTAN y de Finlandia, que hasta 1940 mantenía una salida al océano Ártico en el territorio de Petsamo, actual Pechenga, en la vecindad del fiordo de Múrmansk y que le arrebató la Unión Soviética durante la guerra de Invierno de 1939-1940. Además, el norte de la península escandinava y el mar de Barents constituyen la conocida como «área bastión», que incluye a las bases de apoyo y las áreas de despliegue en misión de disuasión nuclear los SSBN de la Flota del Norte[22], situadas en un inmenso saco libre de hielos todo el año y cuyos únicos accesos transitables se encuentran hacia el oeste, un área controlada por las naciones de la Alianza y en que las fuerzas convencionales rusas deben controlar para defender el «bastión» ártico. Una situación que Rusia actualmente percibiría como una vulnerabilidad, tanto por una insuficiente profundidad estratégica en el caso de que fuese necesario defender sus importantísimos puertos árticos, como por el compromiso en la libertad de acción de la Flota del Norte, ya que sus unidades tienen que operar en áreas en que la superioridad naval aliada es manifiesta, lo que, si fuese el caso, impediría tanto su tránsito hacia las aguas libres del Atlántico, como una defensa efectiva de las áreas de despliegue de los SSBN.

[20] Ver, «Nuestros dos países pertenecen a la OTAN», Jan Björklund y Carl Haglund, Svenska Dagbladet, Estocolmo 07/08/2014.
[21] Ver, FINNS` OPINIONS ON FOREIGN AND SECURITY POLICY, NATIONAL DEFENCE AND SECURITY, The Advisory Board for Defence Information (ABDI) Bulletins and reports, 12/2016 y «Resultado de la encuesta de SIFO», Svenska Dagbladet, Estocolmo, 06/07/2016.
[22] Ver, Expert Commission on Norwegian Security and Defence Policy, «Et felles løft (A Combined Effort)», Norwegian Ministry of Defence, Oslo, Abril 2015, pp. 20 a 22.

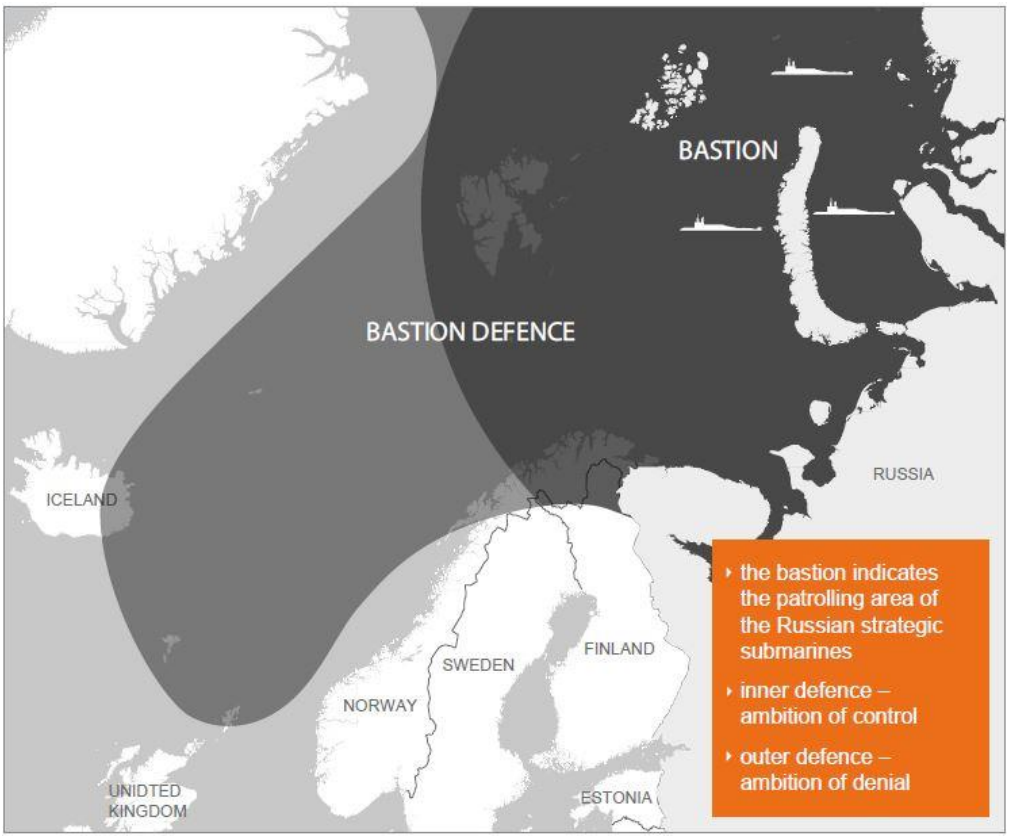


Figura 4: Área de despliegue de los SSBN rusos (Ministerio de Defensa de Noruega)

Por otra parte, el Ártico tiene un enorme potencial de recursos energéticos y minerales que las naciones regionales tienen interés por controlar y explotar, algo que todavía es difícil técnicamente pero que en el futuro, si el calentamiento global se consolida, podría ser factible. De hecho y particularmente en el mar de Barents ya están comenzando las exploraciones de recursos, aunque por las enormes dificultades técnicas que supone trabajar en esa región Rusia necesita el apoyo y la tecnología más desarrollada de países como Noruega, nación con la que se reparte la plataforma continental en el área y que dispone de medios muy avanzados para la explotación de recursos energéticos submarinos. En consecuencia y hasta la fecha, en el Ártico se ha tendido más a la cooperación, prueba de ello es el acuerdo de delimitación de la plataforma continental en el mar de Barents entre Noruega y Rusia, ya ratificado por ambos países y que divide prácticamente en dos el área, abriéndola para la explotación

de recursos[23]. El acuerdo incluye principios para la cooperación en el desarrollo de yacimientos submarinos de petróleo y gas[24], mostrando como señaló el entonces Ministro de Asuntos Exteriores noruego que «…la región es estable, está en calma y la tensión es baja. Haremos todo lo necesario para preservar esta situación»[25]. En consecuencia y, a pesar de la crisis actual el interés de las partes, seguiría siendo mantener las cuestiones sobre la explotación de los recursos del Ártico al margen de los problemas extrarregionales, algo que es especialmente importante para Rusia.

Se puede decir por tanto, que la preocupación rusa sobre su acceso a los mares libres desde el Ártico es fundamentalmente una cuestión de seguridad militar, relacionada con la libertad de acción de su Flota del Norte y la defensa de las bases en Kola, ya que su situación en la cercanía de las fronteras noruega y finesa proporciona una profundidad estratégica limitada para su defensa. Indudablemente cuanto mayor sea la estabilidad en área ártica, algo que los países involucrados parecen tener interés en mantener separado de los problemas que puedan ocurrir más al sur del continente, mayor será la percepción de estabilidad y menor las ocasiones de fricción. Por otra parte, el entorno de seguridad en el Ártico y la libertad de acción rusa en ese área se podría ver también influida por un periodo de deshielo más prolongado y por lo tanto por la posibilidad de navegación circumpolar durante todo el año, lo que facilitaría a potencias extrarregionales el acceso a un área que hasta ahora ha sido utilizada casi exclusivamente por Rusia. Igualmente, el incremento del periodo de deshielo en Ártico incrementa las opciones estratégicas de Rusia al poder emplear la derrota del norte para el movimiento de sus unidades navales; en septiembre de 2015 dos submarinos nucleares tipo *Akula* fueron transportados a través del océano Ártico, a bordo del buque plataforma holandés *Transshelf*, desde Petropavlovsk, en Kamchatka, a Severodvinsk, en el golfo de Dvina, mar Blanco[26].

[23] Norway and Russia officially split Barents Sea. World Oil News Center, 02/10/2011, http://www.worldoil.com/Norway-and-Russia-officially-split-Barents-Sea.html, acceso, 10/09/2014.
[24] Trude Pettersen, Medvedev signed Barents Sea agreement. Barents Observer, 08/04/2011, http://barentsobserver.com/en/politics/medvedev-signed-barents-sea-agreement, acceso 10/09/2014.
[25] Cita tomada del discurso del entonces ministro de Exteriores noruego, Jonas Gahr Støre, ante el *Atlantic Council*, en Washington DC, 28/10/2010.
[26] Thomas Nilsen, «Pacific Akulas arrive in Severodvinsk». Barents Observer, 24/09/2014, http://barentsobserver.com/en/security/2014/09/pacific-akulas-arrive-severodvinsk-24-09.

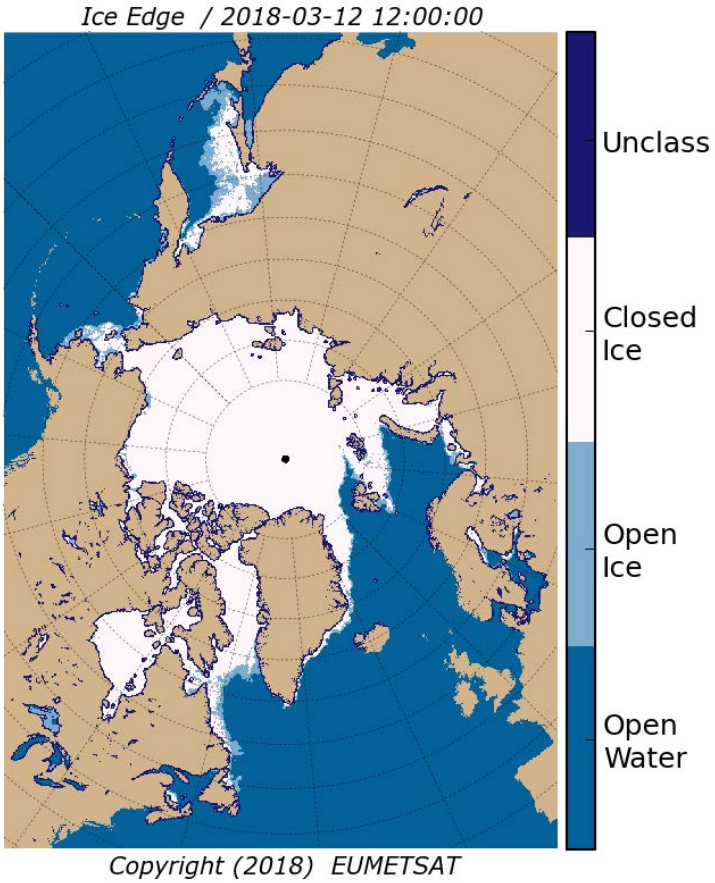


Figura 5: Aguas libres en el Ártico (EUMETSAT)

El problema de seguridad de Escandinavia

En esencia se puede decir que el problema de la seguridad de la Europa nórdica está fundamentalmente conformado por la geoestrategia de Rusia hacia la región, que sigue estando determinada, en una parte importantísima, por la percepción de Moscú sobre la seguridad de sus accesos a los océanos y mares abiertos en el noroeste europeo, para los que la península escandinava representa un bloqueo geográfico. Una percepción que conecta con el sentimiento de vulnerabilidad históricamente consustancial al pensamiento estratégico ruso y que en este momento está exasperado a consecuencia de la crisis con Occidente, provocada por su intervención en Ucrania. Particularmente la evolución de la situación en Ucrania hace evidente que el interés nacional de Rusia está definiendo las acciones de Moscú en su periferia y que la

interpretación rusa de sus tradicionales problemas y ambiciones de seguridad vuelve a repetirse, un entorno marcado por las relaciones de poder entre Rusia y sus vecinos.

Las actuaciones de Rusia están dando lugar a un clima de desconfianza en toda su periferia, que resulta determinante para que la percepción de la situación de seguridad en la Europa nórdica se haya transformado esencialmente y que en consecuencia esté en marcha un debate sobre temas como: el requerimiento de volver a un modelo de defensa orientado a la amenaza, la necesidad de incrementar los gastos de defensa, la posibilidad del ingreso en la OTAN de las naciones escandinavas neutrales, Suecia y Finlandia y la conveniencia de un reforzamiento de la propia Alianza en la región. Una discusión en la que Rusia, naturalmente, trata y tratará de influenciar mediante medidas políticas, diplomáticas y militares, orientadas a garantizar sus intereses de seguridad, uno de los principales la seguridad de sus accesos marítimos, algo que puede llevarla a realizar acciones poco amistosas haciendo revertir a tiempos pretéritos y hasta hace relativamente poco casi olvidados, el clima de seguridad en el noroeste de Europa.



Figura 6: Frontera ruso-noruega, río Pasvik, abril 2015 (foto del autor)

El problema estratégico de los accesos marítimos a través del Báltico y del Ártico al núcleo económico principal de Rusia, resultado de la desventajosa situación geográfica

de Rusia desde el punto de vista marítimo, sigue siendo el mismo desde que en el siglo XVIII el zar Pedro I trató de convertir a Rusia en una potencia marítima. Por lo tanto, es esperable que en la situación actual, en la que existe una percepción crispada del clima de seguridad, las actuaciones rusas, en relación a unos accesos marítimos que son un interés vital para Moscú, repliquen lo ocurrido en épocas pasadas, condicionando la seguridad de toda la Europa nórdica. Aunque hay que tener en cuenta los límites que imponen los recursos de los que dispone Rusia hoy en día y que no son iguales a los de la fenecida Unión Soviética, incluidos los militares. Atrás queda ya la feliz época en que, para una Rusia en general cooperativa con Occidente, la libertad de navegación, naval o mercante, no suponía preocupación alguna más allá del ámbito puramente conceptual.

*Alejandro Mackinlay**
Capitán de navío

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

47/2018 23 de abril 2018

*Itxaso Domínguez de Olazábal**

Los Emiratos Árabes Unidos, a la vanguardia de la reconfiguración de Oriente Próximo

Los Emiratos Árabes Unidos, a la vanguardia de la reconfiguración de Oriente Próximo

Resumen

Con apenas cinco décadas de existencia a sus espaldas y la atención internacional puesta principalmente en su vecino y aliado Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos se perfilan como uno de los actores clave, tras —y como consecuencia de— las Primaveras Árabes, en la reconfiguración de la región del golfo arábigo, así como de Oriente Medio en su totalidad. La pequeña federación, un régimen autocrático que garantiza la satisfacción de sus ciudadanos gracias a un acomodado sistema de bienestar aun alimentado por las rentas de los hidrocarburos, ha conseguido dar forma a una imagen de potencia económica y militar, modelo de diversificación económica, pericia diplomática, tolerancia y modernidad para sus vecinos. La evolución y actualidad de la política exterior del país merecen un detallado análisis que arroje luz sobre sus pilares y claroscuros.

Palabras clave

Emiratos Árabes Unidos, EAU, golfo arábigo, Arabia Saudí, Consejo de Cooperación del Golfo, Oriente Medio, Dubái, Abu Dhabi, Yemen.

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

Itxaso Domínguez de Olazábal

The United Arab Emirates, at the forefront of the remaking of the Middle East

Abstract

About to celebrate its fifth decade of existence and with most of the international attention focused on neighbor and ally Saudi Arabia, the United Arab Emirates (UAE) deserves increased attention. The country is shaping up to be one of the key players in the remaking of both the Arabian Gulf and the Middle East as a whole after, and as a consequence of, the so called post-"Arab Spring" scenario. The small federation is an autocratic regime that guarantees the contentment of its citizenry by an affluent welfare system still fueled by its oil boon. The UAE has managed to craft and maintain an image as a financial and military power, while presenting a model of economic diversification, diplomatic expertise, relative tolerance and modernity the neighborhood could follow the steps of. The evolution and current state of affairs of the country's foreign policy calls for a comprehensive analysis that sheds light on its pillars and nuances.

Keywords

United Arab Emirates, UAE, Arabian Gulf, Saudi Arabia, Gulf Cooperation Council, Middle East, Dubai, Abu Dhabi, Yemen.

El ámbito doméstico de los Emiratos Árabes Unidos

Los llamados «Estados de la Tregua»[1] en la costa del golfo Pérsico cedieron el control total de su defensa y asuntos exteriores al Reino Unido en el siglo XIX. El 16 de enero de 1968, Gran Bretaña anunció que retiraría todas sus fuerzas militares de la zona a fines de 1971. El 2 de diciembre de 1971[2], seis de estos Estados —Abu Dhabi, Ajman, Al Fujayrah, Ash Shariqah, Dubayy y Umm al Qaywayn— se fusionaron para formar una federación, los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Se les unió Ra's al Khaymah en 1972. El objetivo, en vista de su tamaño, capacidad económica y población reducidos, así como de la potencia de sus vecinos, consistía en hacerse fuertes en la unidad a pesar de un pasado cainita, aprovechando su ubicación estratégica a lo largo de los accesos meridionales al estrecho de Ormuz, punto de tránsito vital para los intercambios de productos petrolíferos en una de las zonas más volátiles del planeta.

La Federación se vio desde el primer momento encabezada por las ciudades-Estado/Emiratos de Abu Dhabi, donde se encuentran más del 90% de las reservas de petróleo y gas, y Dubái, centro de negocios de renombre mundial. Sus emires respectivos, el jeque Zayed bin Sultan Al Nahyan (jeque Zayed) y el jeque Maktoum bin Rashid Al Maktoum (jeque Maktoum)[3], llegaron a formar un tándem de éxito entre un líder visionario y un líder pragmático. Los «Emiratos del norte», más conservadores y homogéneos desde el punto de vista político y religioso, se mantuvieron en un segundo plano. El jeque Zayed inauguró una época de diálogo entre los diferentes jeques, con el fin de mantener un equilibrio de poder entre los territorios gracias al cheque en blanco que garantizaban los recursos de su Emirato. EAU celebra este año el «Año de Zayed»[4], con motivo del centenario del nacimiento de su padre fundador. El líder es venerado aún a día de hoy por haber ayudado a dar forma a un país y a la identidad de

[1] TARYAM Abdullah Omran, «The Establishment of the United Arab Emirates, 1950–85» (Croom Helm, 1987).

[2] Bahréin y Catar formaron parte en un primer momento de la Federación de los Emiratos Árabes, pero se retiraron en el último momento, como consecuencia de, entre otros motivos, la presión ejercida por Arabia Saudí.

[3] Aunque cada uno de los siete emiratos que constituyen EAU cuenta con propia familia gobernante, el poder político ha estado entre las manos, por convención, del emir de Abu Dhabi (como presidente de EAU) y el emir de Dubái (vicepresidente y primer ministro de EAU). En los primeros años de la Federación, una crisis constitucional entre los gobernantes de Abu Dhabi y Dubái en torno a los poderes que cada entidad tenía a su cargo estuvo a punto de desgarrar el país.

[4] «El presidente de Emiratos Árabes Unidos declara 2018 como el 'Año de Zayed'», El Correo del Golfo 6.08.2017.
http://www.elcorreo.ae/emiratos/presidente-emiratos-arabes-unidos-declara-2018-como-ano-zayed

sus ciudadanos —un equilibrio entre la modernidad, la globalización y el consumismo, un islam moderado y tradiciones tribales[5]—, y por haber convertido a estos últimos en individuos con un estilo de vida acomodado.

La resiliencia de EAU fue puesta a prueba con una lucha por la influencia tras la muerte del jeque Zayed en noviembre de 2004, ante una cierta debilidad de su discreto hijo y sucesor, el jeque Khalifa bin Zayed Al Nahyan, y una serie de decisiones relativamente autónomas de Dubái adoptadas por el jeque Mohammed bin Rashid Al Maktoum cuando su padre murió en 2006. Dubái fue sin embargo relegada a un segundo plano tras ser su economía espectacularmente rescatada en 2008 por Abu Dhabi[6], simbolizada por el repentino cambio de nombre del edificio más alto del mundo de Burj Dubái a Burj Khalifa. El jeque Khalifa no ha sido sin embargo visto en público desde que sufrió un ataque en enero de 2014, sustituido en sus funciones por el tercer hijo del jeque Zayed, el príncipe heredero Mohammed ben Zayed Al Nahyan (MbZ), que ha ido consolidando su posición como jefe de Estado de facto tras años de ejercer una discreta influencia política entre bastidores[7].

En un proceso de sucesión hasta ahora en las sombras que ha ido tomando forma por lo menos durante una década, MbZ ha ido centralizando y fortaleciendo su autoridad, colocando a los miembros de su familia inmediata y otros aliados cercanos al cargo de puestos clave en los ámbitos económico —en donde predominan las compañías estatales— y de seguridad[8], para así evitar cualquier incertidumbre mientras EAU se enfrenta a un periodo marcado por delicadas reformas— que tienen como objetivo la diversificación y sostenibilidad[9] necesarias para amortiguar la transición hacia una economía pospetróleo, marcada por la estrategia multianual presentada en 2010, el

[5] LAWSON Fred y AL-NABOODAH Hasan M., «*Heritage and Cultural Nationalism in the United Arab Emirates*», en ALSHAREK Alanoud y SPRINGBORG Robert (eds) «Political Culture and Political Identity in the Arab Gulf States»,(Saqi, 2008), pp. 15-30.

[6] «Dubai receives a $10bn bailout from Abu Dhabi» The Guardian 14.12.2009 https://www.theguardian.com/world/2009/dec/14/dubai-10bn-dollar-payout

[7] COATES ULRICHSEN Kristian, «The UAE's Evolving Power Dynamics», Houston Chronicle/Baker Institute Blog, 1.03.2016 http://blog.chron.com/bakerblog/2016/03/evolving-power-dynamics-in-the-united-arab-emirates/

[8] Muy particularmente tras la reestructuración de posiciones del gobierno federal de febrero de 2016 – «UAE to have ministers for tolerance and happiness», The Telegraph 9.02.2016 http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/unitedarabemirates/12148417/UAE-to-have-ministers-for-tolerance-and-happiness.html

[9] LUOMI Mari, «Abu Dhabi's Alternative-Energy Initiatives: Seizing Climate Change Opportunities», Middle East Policy 16.04.2009, pp. 102-17.

«Plan Visión 2021»[10] para consolidar su posición, cincelada en unas pocas décadas[11], como «país más desarrollado y tolerante de la península arábiga». Unas reformas que sin embargo se enfrentan al reto de redefinir un contrato social insostenible en el largo plazo, que obligaría a unos ciudadanos hasta ahora acostumbrados a los subsidios, cada vez más jóvenes e informados y sin prácticamente acceso a la toma de decisiones, a apretarse el cinturón —por ejemplo, pagando impuestos— por primera vez en su vida.

Desarrollo de capacidades militares

EAU se ha convertido a lo largo de las últimas décadas en lo que el actual secretario de Defensa estadounidense James Mattis denominó una «Pequeña Esparta»[12], un territorio de reducido tamaño que ha conseguido «blindarse» gracias a «grandes guerreros», con un ejército cada vez mejor dotado y más preparado —que no sólo adquiere armamento, sino que es capaz de utilizarlo— para hacer frente a numerosas incursiones más allá de sus fronteras, como han demostrado recientemente en Libia o Yemen. En 2014 se impuso en la Federación el servicio militar obligatorio[13].

EAU es hoy en día el tercer importador de armas del mundo. De acuerdo con las estimaciones del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), las importaciones de armas entre los periodos 2007-2011 y 2012-2016 aumentaron en un 63%, con Estados Unidos y Francia como principales proveedores. Sin embargo, y al contrario que Arabia Saudí, EAU no se limita a importar armamento, sino que también ha desarrollado la producción doméstica de diferentes tipos de armas y municiones —algunos de los cuales exporta a Rusia, Kuwait y Egipto[14]. Esta industria relativamente novedosa contribuye a dinamizar la economía, atraer talento e inversión

[10] Página oficial https://www.vision2021.ae/en

[11] FOX John W.; MOURTADA-SABBAH Nada; y AL-MUTAWA Mohammed (eds.), «Globalization and the Gulf» (Routledge, 2006).

[12] «In the UAE, the United States has a quiet, potent ally nicknamed “Little Sparta”», The Washington Post 9.11.2014 https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-the-uae-the-united-states-has-a-quiet-potent-ally-nicknamed-little-sparta/2014/11/08/3fc6a50c-643a-11e4-836c-83bc4f26eb67_story.html?utm_term=.c31270bcff09

[13] «UAE introduces compulsory military service», Al Jazeera 8.06.2014 http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/united-arab-emirates-issues-conscription-law-20146872230517860.html

[14] Se celebró en 2017 en Abu Dhabi la Exposición y Conferencia de Defensa Internacional «La Feria de Defensa más grande de Oriente Próximo comienza en Abu Dhabi», El Correo del Golfo 19.02.2017 http://www.elcorreo.ae/emiratos/feria-defensa-mas-grande-oriente-proximo-comienza-en-abu-dhabi

extranjeros, profundizar su influencia internacional y, sobre todo, garantizar una cada vez mayor independencia— de ningún modo total, ya que la compraventa de armas también representa el punto de partida de alianzas en otros campos respecto de los exportadores. En este marco también se inscribe una evolución de destinatario de asesoramiento y capacitación a proveedor de dicha ayuda a otros países, como es el ejemplo de Somalia.

Gran parte de este desarrollo ha sido impulsado por MbZ, que recibió entrenamiento militar en la Academia Militar Británica de Sandhurst y en la escuela de oficiales Chardja de EAU. Fue nombrado vicecomandante supremo de las Fuerzas Armadas en 2005, y es comandante de las tropas de élite y la fuerza aérea del país. Ya en 1981 viajó a Washington, donde pocos prestaron atención a aquel joven, con el objetivo de comprar aviones de combate estadounidenses. En los años que siguieron, EAU comenzó a enviar tropas a diversos conflictos respaldados por Occidente (con la única excepción de la invasión de Irak liderada por Estados Unidos en 2003), como la primera guerra del Golfo de 1991, Somalia, Balcanes —con el envío de tropas a Kosovo en 1999, EAU se posicionó como primer país árabe en participar en una misión de mantenimiento de la paz de la OTAN— o Afganistán. La cooperación con Estados Unidos en este ámbito comenzó en los años 80, en el marco de la guerra entre Irán e Irak, y se intensificó tras la Operación Tormenta del Desierto en enero de 1991, que dio pie a que en 1994 se firmara el pacto formal de cooperación de defensa (DCA), actualizado en 2017[15], que a su vez abrió la puerta al establecimiento de la base estadounidense de Dhafra (también Francia cuenta con una base, en Zayed) o la puesta en marcha de ejercicios militares conjuntos[16].

Una política exterior en constante evolución

El jeque Zayed, padre fundador de EAU, diseñó una política exterior moderada, e incluso «idealista», centrada en la construcción del país y su identidad nacional, y basada en alimentar excelentes relaciones con sus vecinos del Golfo y el resto de

[15] «U.S. signs new defense accord with Gulf ally UAE», Reuters 26.05.2017 https://www.reuters.com/article/us-usa-emirates-military/u-s-signs-new-defense-accord-with-gulf-ally-uae-idUSKCN18C1TN

[16] «UAE to take part in joint military exercises with US, UK and France in Abu Dhabi», The National 3.12.2017 https://www.thenational.ae/uae/government/uae-to-take-part-in-joint-military-exercises-with-us-uk-and-france-in-abu-dhabi-1.680959

países árabes[17]. La Constitución de EAU[18] afirma en su preámbulo que el objetivo es «devolverles [al país y a su pueblo] a un lugar adecuado entre los Estados y las naciones civilizados». Una política exterior alérgica a enfrentamientos: «sé obediente a Alá y usa tu inteligencia en lugar de recurrir a las armas», aconsejaba el jeque Zayed a sus aliados árabes cuando estos se planteaban recurrir a las armas[19]. Un instrumento privilegiado en este sentido, a medida que se llenaban las arcas del Estado, era la ayuda humanitaria. En vista de su pequeño tamaño y emplazamiento estratégico, y por tanto de una constante sensación de amenaza a su supervivencia, Zayed entretejió una serie de alianzas con países destacados, entre los que en un primer momento destacaba Francia[20], poco a poco reemplazada por Estados Unidos, con los que las relaciones poco tardaron en superar el ámbito militar.

Sin embargo, Zayed, gracias a la madurez y al músculo económico y financiero de EAU y a una toma de decisiones enormemente centralizada, comenzó a dar muestra de mayores ambiciones, en forma de una política exterior más realista y global a finales de los 90, en consonancia con un mundo más globalizado en una zona cada vez más relevante a medida que el centro de poder se desplazaba hacia el Este. EAU asimiló sin embargo el fenómeno de la globalización en sus propios términos, ya que recibió con los brazos su dimensión económica y comercial, pero fue más cauteloso en lo que a la apertura cultural y una integración plena en la comunidad internacional respetaba.

EAU pasó de ciudades-Estado a «Estado nexo» vitales para el transporte y el comercio internacional y la propia economía del país y la región, lo que a su vez se tradujo en un aumento de la relevancia del país en el sistema internacional, que utilizaba el prestigio de las compañías estatales como *Emirates Airlines*, las inversiones en países europeos o la atracción de turistas como armas diplomáticas[21], en un despliegue de lo que Joseph Nye denominó *smart power*[22] combinación de elementos de proyección de poder «duro» y «blando». Son destacables en este sentido también los esfuerzos en el

[17] AL-ALKIM Hassan H., «The Foreign Policy of the United Arab Emirates» (Saqi, 1989).

[18] United Arab Emirates' Constitution of 1971 with Amendments through 2004 (Oxford University Press) https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2004.pdf

[19] «The ambitious United Arab Emirates», The Economist 6.04.2017 https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21720319-driven-energetic-crown-price-uae-building-bases-far-beyond-its

[20] Estados Unidos era el socio privilegiado de Arabia Saudí, y Reino Unido mantenía una relación particularmente estrecha con Catar y Omán.

[21] HENDERSON Christian (2017) The UAE as a Nexus State, Journal of Arabian Studies, 7:1, pp. 83-93

[22] NYE Joseph S. (2009) Get Smart: Combining Hard and Soft Power, Foreign Affairs 88: 4 (July/August), pp. 160-163.

ámbito de la diplomacia cultural gracias a iniciativas relativas al arte, la educación, las infraestructuras o el entretenimiento: EAU se posiciona así tanto como una «marca»[23], como un modelo a seguir[24].

Un punto de inflexión en este sentido lo representaron el impacto de los ataques del 11 de septiembre de 2001 —había dos emiratíes entre los 19 secuestradores— y la estrategia de EAU en Afganistán[25]. Aunque fue uno de los tres países en reconocer al régimen talibán, fue a su vez raudo en respaldar al Gobierno de Hamid Karzai aupado al poder en diciembre de 2001. EAU fue la única fuerza militar árabe en Afganistán[26], valiéndose de una estrategia que combinaba una considerable dimensión humanitaria, presencia y buenas relaciones en el terreno, con una dimensión militar, al igual que ocurriría en el futuro en Yemen.

La política exterior de MbZ

El príncipe heredero, acompañado de una «camarilla» de seguridad agrupada en torno a su figura, tomó el relevo de su padre y apostó por una creciente asertividad e intervencionismo que dejaran atrás la idea de «comunidad internacional» en un orden liberal y encumbraran la idea de «equilibrio de poder», paradigma de la *realpolitik*. A pesar de su pequeña población y tamaño, EAU se ha convertido en una potencia regional de motu propio capaz de influenciar el contexto político y económico en el ámbito regional e internacional en un orden global cada vez más multipolar.

Para ello ha contado con un aliado de excepción, como es Arabia Saudí. No siempre ha sido la relación tan cordial, como demuestran la enemistad acérrima entre el jeque Zayed y el rey Faisal, los enfrentamientos en torno al territorio de Khor al-Udaid, o las tensiones a comienzos del reinado de Salman, dispuesto a tender la mano a los islamistas. Esta alianza se basa en una relación asimilable a una entre mentor y pupilo, de la que ambos obtienen beneficios, entre los príncipes herederos a las riendas de sus respectivos países —MbZ y Mohammed bin Salman (MbS)—. El primero ha ayudado al segundo a navegar las turbulentas aguas del *establishment* estadounidense, gracias a

[23] SIM Li-Chen (2012) «Re-Branding Abu Dhabi», Place Branding and Public Diplomacy 8:1, pp. 83-98.
[24] CARVALHO PINTO Vania (2014) From «Follower» to «Role Model»: the Transformation to the UAE's International Self-Image, Journal of Arabian Studies, 4:2.
[25] «Mission: Winds of Goodness, "Our Partners who Helped and Supported the Project"» http://www.uaeafghanistan.ae/en/Brand- of-Abu-Dhabi.php
[26] Presencia que no reconocieron hasta 2010 – «Al-Otaiba, Youssef, Interview with Jeffrey Goldberg», Aspen Ideas Festival, 6.07.2010.

inversiones cuantiosas en firmas de relaciones públicas y relaciones privilegiadas con puntos de contacto clave en cada Administración. Ambos acumulan sus competencias principales en los ámbitos económicos y de la defensa, y asimismo comparten ambición, energía, intereses y enemigos comunes. A pesar de algunas divergencias que han logrado por el momento superar, han dado forma a un nuevo modelo contrarrevolucionario y autoritario para la región. Ha sido en EAU en quien principalmente se ha inspirado Arabia Saudí a la hora de diseñar su estrategia de liberalismo autocrático, resultado de una combinación entre diversificación económica, asertividad interior y exterior, un islam más moderado y tolerante, libertades cosméticas para sus ciudadanos, y un poder cada vez más centralizado.

La estrategia exterior saudí-emiratí gira en torno a la derrota, o al menos reducción de la influencia de, sus enemigos comunes como prioridades respectivas. El principal enemigo de EAU es el islam político, más concretamente los Hermanos Musulmanes[27]. El país, al igual que Arabia Saudí (y en menor medida Catar), acogió en el contexto de la primera «guerra fría de Oriente Próximo»[28] a miembros de los Hermanos Musulmanes perseguidos en el Egipto de Gamal Abdel Nasser, que pasaron a formar parte de las élites emiratíes y formaron la rama de los Hermanos de nombre Al Islah (Asociación para la Reforma y la Orientación Social). Estos empezaron, sin embargo, a representar una amenaza como competidores directos por el poder y narrativa en los años 80-90, principalmente, ya que se negaban a someterse por completo al sistema autoritario y denunciaban la presencia de elementos extranjeros en la península arábiga, y por ello fueron perseguidos y reprimidos. La represión se vio intensificada en 2011, ante el éxito que los Hermanos Musulmanes estaban teniendo en otros países afectados por la llamada Primavera Árabe. La organización es percibida y/o presentada como impulsora de grupos yihadistas. La Hermandad y sus organizaciones afiliadas fueron declaradas organizaciones terroristas en 2014[29]. Esta enemistad está al origen

[27] «Les Émirats arabes unis chasseurs de Frères musulmans», Orient XXI 16.02.2017 https://orientxxi.info/magazine/les-emirats-arabes-unis-chasseurs-de-freres-musulmans,1718.

[28] La guerra fría actual tuvo lugar en las décadas de 1950 y 60 enfrentando a una coalición de repúblicas nacionalistas árabes contra otra coalición de monarquías reaccionarias - Kerr, M. (1978), «The Arab Cold War», 3rd edn., New York, Oxford University Press.

[29] «UAE lists Muslim Brotherhood as terrorist group», Reuters 15.11.2014 https://www.reuters.com/article/us-emirates-politics-brotherhood/uae-lists-muslim-brotherhood-as-terrorist-group-idUSKCN0IZ0OM20141115

de las diferencias de EAU y Arabia Saudí con otros actores regionales como Turquía[30] y, como se explicará más adelante, Catar.

El segundo enemigo saudí-emiratí por excepción es Irán, dentro del marco de la «nueva guerra fría de Oriente Próximo», conjunto de conflictos por delegación con el enfrentamiento sectario entre sunitas y chiítas como estandarte, pero en realidad anclado en la batalla por la influencia regional entre alianzas heterogéneas y cambiantes de actores estatales y no estatales. La enemistad entre EAU y la República Islámica se remonta a la década de 1970, en torno a la soberanía sobre las islas Tunbs y Abu Musa, y es uno de los ámbitos en los que más clara quedan las diferencias entre el emirato de Abu Dhabi, que ve en Irán una amenaza a su seguridad, y el emirato de Dubái, una de las principales fuentes de importaciones iraníes y punto de transbordo clave para bienes legales e ilegales destinados a la República Islámica, asimismo hogar de la segunda comunidad de la diáspora iraní más grande del mundo. Abu Dhabi, como se ha señalado, lleva la voz cantante en la Federación, y comparten con Arabia Saudí y otros Estados la amenaza nuclear iraní —un cable diplomático estadounidense filtrado por WikiLeaks desvelaba que MbZ había afirmado que una guerra convencional sería preferible en 2010 a un Irán nuclear: aunque rechazaron en un primer momento de plano el acuerdo nuclear de 2015, hoy defienden su implementación al pie de la letra. Resulta interesante comprobar cómo, en pos del interés de la alianza, cada país ha abrazado la narrativa del otro en referencia a la prioridad respectiva de cada uno: mientras que MbS, al contrario que su padre el rey Salman pero en línea con su tío el rey Abdullah, considera a los Hermanos Musulmanes como una amenaza vital dentro y fuera de sus fronteras— clasificándolo como organización terrorista en 2014[31], EAU ha intensificado su narrativa y acciones contra la influencia creciente de Irán retirando por ejemplo, en enero de 2016, a su embajador de Irán tras los acontecimientos en torno a la ejecución por Arabia Saudí del clérigo chiita disidente Nimr Baqr al Nimr[32].

---

[30] «Senior UAE official says Turkey-Arab relations “not in best state”» Reuters 10.03.2018 https://www.reuters.com/article/us-emirates-turkey/senior-uae-official-says-turkey-arab-relations-not-in-best-state-idUSKCN1GM0DM

[31] «Saudi Arabia declares Muslim Brotherhood “terrorist group”», BBC News 7.03.2014 http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26487092

[32] «3 Sunni-Led States Join Saudi Arabia’s Diplomatic Feud Against Iran», The New York Times 4.01.2016 https://www.nytimes.com/2016/01/05/world/middleeast/bahrain-sudan-united-arab-emirates-join-diplomatic-feud-against-iran.html

El principal revulsivo de esta estrategia contrarrevolucionaria fueron los levantamientos de 2011, percibidos junto con un menor precio del petróleo, como el posible primer paso de un efecto dominó, una amenaza a la estabilidad doméstica y regional y neutralizados por medio de una estrategia que combinaba dádivas (subsidios, incremento de salarios públicos) para los ciudadanos, para contener el malestar socioeconómico, y represión frente a cualquier muestra de disidencia. La sucesión de acontecimientos alumbró una política exterior cada vez más intervencionista, que encontró como primer ejemplo la intervención de la Fuerza Escudo de la Península del Consejo de Cooperación del Golfo para reprimir en marzo de 2011 la revuelta en Bahréin, de la que se acusaba a elementos influenciados por Irán. La estrategia contrarrevolucionaria se extendió al Norte de África, con escenarios destacados como Túnez[33], con el objetivo de contrarrestar (o incluso impedir) la presencia del partido islamista Ennahda en el gobierno, o Egipto, con un apoyo financiero substancioso al régimen del presidente egipcio Abd al-Fatah al-Sisi tras el golpe de Estado que en julio de 2013 derrocó al gobierno en manos de los Hermanos Musulmanes[34], en lo que se perfilaría como el inicio de una estrecha alianza.

El supuesto de Libia[35] resulta paradigmático en lo que a las distintas guerras por delegación impulsadas en la región respecta. Los pilotos emiratíes jugaron un papel central en la intervención liderada por la OTAN entre marzo y octubre de 2011 que derrocó a Moammar Gadafi, y EAU proporcionó armas a algunos rebeldes libios no islamistas[36]. En los años que siguieron, cuando el conflicto desembocó en una serie de enfrentamientos entretejidos, EAU —y Egipto— apoyaron al HoR o «Parlamento de Tobruk» y proporcionaron soporte militar y financiero al General Jalifa Haftar y a las fuerzas leales al mismo en su campaña, principalmente en el Este del país —donde los emiratíes se sirven de una base—, contra todo tipo de fuerzas islamistas —que equiparan con los yihadistas expulsados de la ciudad costera de Sirte. Ese apoyo desafía al Gobierno de Acuerdo Nacional con sede en Trípoli —al que acusan de estar

[33] «Tunisia's Fledgling Gulf Relations», Carnegie Endowment for International Peace 17.01.2017 http://carnegieendowment.org/sada/67703

[34] «UAE likely to support Egypt for long haul», Al Monitor 16.07.2014 http://www.al-monitor.com/pulse/ru/originals/2014/07/egypt-uae-sisi-gulf-aid-muslim-brotherhood.html#ixzz57IwkIIgC

[35] FUENTE COBO Ignacio, «Libia, la Guerra del General Jalifa Haftar», Documento de Análisis IEEE 70/2017.

[36] «U.S.-Approved Arms for Libya Rebels Fell Into Jihadis' Hands», The New York Times 5.12.2012 http://www.nytimes.com/2012/12/06/world/africa/weapons-sent-to-libyan-rebels-with-us-approval-fell-into-islamist-hands.html

compuesto por islamistas— respaldado por Naciones Unidas (aunque en cada vez menor medida por la población libia) y viola el embargo internacional de armas. En mayo de 2017, sin embargo, EAU recibió a Haftar y al jefe del gobierno de Trípoli con el objetivo de resolver el conflicto, un cambio notable en la posición anterior emiratí, que también ha acogido de buen grado los intentos de mediación del presidente francés Emmanuel Macron que garantizan un lugar para Haftar en el futuro del país.

En lo que a Siria se refiere, no hay constancia de que EAU suministrara armas a las facciones rebeldes, por temor a que estas acabaran en manos de grupos islamistas, aunque si a los kurdos apoyados por Estados Unidos, decantándose —y abogando— en todo momento por una implicación directa de Washington para derrocar a Assad. EAU fue uno de los primeros miembros de una coalición global liderada por Estados Unidos para derrotar al autodenominado Estado Islámico, y fue de hecho el único Estado árabe al que Estados Unidos permitió liderar ataques contra objetivos yihadistas. Estos ataques disminuyeron drásticamente tras la intervención rusa en otoño de 2015. MbZ se reunió con el presidente ruso Vladimir Putin en Moscú en abril de 2017[37] para discutir sobre el conflicto sirio, entre otras materias como el precio del petróleo, arrojando luz sobre el nuevo objetivo en Siria para la alianza saudí-emiratí: limitar la presencia e influencia iraníes en el futuro del país.

El conflicto israelí-palestino también se ha visto afectado por el nuevo sentido de la política exterior emiratí. Con el jeque Zayed, esta última era claramente panarabista y propalestina, basada en iniciativas públicas - apoyo al embargo petrolífero tras la Guerra de Yom Kippur de 1973, acogida de refugiados palestinos y privadas, como generosas donaciones a la causa palestina. Sin embargo, un nuevo escenario geopolítico en el que Irán es el principal enemigo, la causa palestina ha perdido relevancia, y las relaciones comerciales/económicas, e incluso securitarias, son una prioridad, EAU es uno de los Estados árabes que apoya la tendencia hacia la normalización de relaciones con Israel[38], sorteando así el boicot de Liga Árabe mediante canales informales/no oficiales, aunque muy pendientes de cómo reaccione su población antes de poner en marcha ningún reconocimiento oficial. De la mano de Egipto, y en menor medida Arabia Saudí, EAU ha injerido, en su guerra contra el islam

[37] «Putin Meeting Crown Prince of Abu Dhabi To Discuss Syrian Conflict», Radio Free Europe 19.04.2017 https://www.rferl.org/a/putin-meets-abu-dhabi-prince/28439788.html

[38] «Glissement des pays du Golfe vers Israël», Orient XXI 12.12.2017 https://orientxxi.info/magazine/glissement-des-pays-du-golfe-vers-israel,2171

político representado por el movimiento Hamas, tanto en Cisjordania como en Gaza, a través de iniciativas como el apoyo a Mohammed Dahlan[39] o cuantiosas donaciones[40].

Yemen: ¿un antes y después para la política exterior de EAU?

Ha sido muy particularmente como consecuencia del conflicto yemení que la comunidad internacional ha comenzado a prestar mayor atención a la política exterior de EAU. La estrategia consistía en un primer momento en seguir la línea marcada por otras reacciones a la Primavera Árabe: mantener la estabilidad por encima de todo, incluso si ello conllevaba concesiones menores. Así, el CCG ejerció de mediador principal para la adopción del acuerdo de transición política que forzó en 2012 la renuncia como presidente de Ali Abdullah Saleh a favor del por aquel entonces vicepresidente —y hoy jefe de Estado— Abd-Rabbuh Mansur Hadi.

El verdadero punto de inflexión para el conflicto llegó en marzo de 2015, cuando Arabia Saudí, alarmada por el avance de los rebeldes hutíes, a los que acusaban de estar apoyados militarmente por Irán, lanzó una campaña militar aérea —Operación Tormenta Decisiva— para restaurar al gobierno de Hadi. Uno de los factores que motivó la decisión fue el cambio en el trono saudí tras la muerte del rey Abdullah: MbS, recién nombrado ministro de defensa perseguía una postura mucho más antiiraní y ambiciosa que el predecesor de su padre. EAU —al igual que el resto del CCG, con la excepción de Omán, y otros países árabes, con apoyo logístico esporádico de Estados Unidos, Francia o Reino Unido - se unió a la coalición encabezada por Arabia Saudí. A medida que se extendía el conflicto— sin avances sostenibles para ninguno de los bandos, Yemen se vio dividida en esferas de influencia saudíes y emiratíes los primeros en el Norte, los segundos en el Sur, ambos con el objetivo de hacer retroceder a los hutíes.

En julio de 2015, las fuerzas de EAU demostraron su capacidad de planear y ejecutar una operación militar de calado con ocasión de la (re)captura de Adén, principal ciudad y puerto del sur y por el momento sede provisional del Gobierno de Hadi. La coalición en un principio liderada por Arabia Saudí se ha visto cada vez más influenciada por

[39] «Fatah's former Gaza chief reveals power-sharing deal to end blockade», The National 23.07.2017 https://www.thenational.ae/world/mena/fatah-s-former-gaza-chief-reveals-power-sharing-deal-to-end-blockade-1.613535

[40] «Official News Agency: UAE Donates $2 Million To Gaza Medical Institutions», JPost 8.02.2018 http://www.jpost.com/Middle-East/Official-news-agency-UAE-donates-2-million-to-Gaza-medical-institutions-541042

EAU, que han construido alianzas y apoyado a diferentes grupos sobre el terreno y se han aprovechado en cierto modo del juego de las sillas y contradicciones entre sus contrarios, mientras que Arabia Saudí se ha limitado a ataques aéreos y alianzas por delegación. EAU también ha asumido un papel de liderazgo —junto con Estados Unidos— en la lucha contra Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) en Yemen, a pesar de haber sido acusado de ganar terreno sirviéndose de *proxies* de Al Qaeda para socavar a los islamistas yemeníes en el bastión rebelde de Taiz. Los emiratíes han sido asimismo acusados de cometer crímenes de guerra e implementar una red de prisiones secretas en el sur del país[41].

La primera fuente de malentendidos entre EAU y Arabia Saudí resultaba de la acusación a los primeros de apoyar a Saleh[42]. Sin embargo, a lo largo de los últimos meses y aprovechando una cierta distracción de la comunidad internacional, centrada entre otros en la crisis intra-Golfo contra Catar, MbS fue adoptando la posición de EAU de convencer a Saleh[43] de que se desvinculara de los huzíes a cambio de que este (o más bien su hijo Ahmed Ali Abdullah Saleh, embajador de Yemen en EAU y líder de la Guardia Republicana de Yemen) volviera al poder, el viraje de postura que le llevó a la muerte abandonado por varios de sus fieles en tribus y ejército. La división entre los hutíes y Saleh jugaba a favor de la alianza saudo-emiratí, y la muerte de Saleh ha complicado aún en mayor medida la resolución del conflicto.

Fue la amenaza del islam político en Yemen, o más precisamente de una rama de los Hermanos Musulmanes en forma del Partido Islah, centro de gravedad de una red de grupos islamistas tribales y sunitas, uno de los motivos de la intervención de EAU en Yemen. EAU ha focalizado sus esfuerzos en atacar a otros islamistas suníes, a pesar de que esto conlleve tener como aliados a fuerzas seculares (anti-Islah) que hoy por hoy integran el movimiento separatista sureño. Este objetivo está íntimamente relacionado con otra fuente de desacuerdo entre Abu Dhabi y Riad, ya que el actual vicepresidente Ali Mohsin, que controla lo que queda del ejército nacional de Yemen y

[41] «Beatings, shocks and 'the grill': Reports allege torture in secret prisons run by United Arab Emirates in Yemen», The Washington Post 22.06.2017 https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/reports-allege-torture-in-secret-prisons-run-by-united-arab-emirates-andallies-in-war-torn-yemen/2017/06/22/434244f8-5752-11e7-9e18-968f6ad1e1d3_story.html?utm_term=.83273c39ee01

[42] «Saudi-UAE relations tense following military action in Yemen», Middle East Monitor 15.04.2015 https://www.middleeastmonitor.com/20150415-saudi-uae-relations-tense-following-military-action-in-yemen/

[43] El principal aliado de EAU es en la actualidad Tareq Mohammed Saleh, sobrino del expresidente que intenta reconstruir las fuerzas de su tío para enfrentarse a los hutíes en el Norte de Yemen.

la alianza saudí desde Marib, cuenta entre sus aliados a los islamistas tribales de Islah, y el Gobierno de Hadi ha sido por consecuente acusado de colaborar con los islamistas. Las diferencias saudí-emiratíes parecen sin embargo estar diluyéndose en este sentido, ya que EAU se ha mostrado en los últimos tiempos dispuesto a negociar con representantes de Islah[44] que puedan contribuir a poner fin al conflicto.

Una nueva vuelta de tuerca para el conflicto y la alianza entre Arabia Saudí y EAU la representa la disputa entre los separatistas del sur, respaldados por EAU, y el gobierno de Hadi apoyado por Riad, simbolizada por la toma de Aden en enero de 2018 por parte de los primeros, representados por el Consejo de Transición del Sur a las órdenes del antiguo gobernador, el carismático Aidarus al-Zoubaidi. Los separatistas no se han mostrado tan centrados en luchar contra los hutíes como en reafirmar su poder en el Sur, con el beneplácito de EAU, aunque de momento su postura oficial no apunta a la secesión inmediata[45] sino a una demanda de mayor representatividad en un futuro Gobierno yemení.

EAU ha formado alianzas genuinas con varios actores sobre el terreno y muestra así la voluntad de tener una mayor participación en la toma de decisiones en lo que al futuro de Yemen respecta. Arabia Saudí apuesta por continuar el proceso de transición en el marco de lo establecido por el CCG —y por lo tanto garantizar la unidad del país: la Conferencia de Diálogo Nacional establecía que Aden sería una de las regiones federales en un Yemen unido— y contrarrestar la presencia de Irán en Yemen restaurando el «gobierno legítimo». No parece sin embargo que las diferencias entre EAU y Arabia Saudí corran el riesgo hoy por hoy de romper la alianza, perfilándose hoy por hoy el *statu quo* como única opción en vista de la imposibilidad de derrotar por completo a los hutíes.

Una crisis que ha convulsionado el golfo arábigo

Uno de los pilares de la política exterior de EAU es, como se ha señalado, la creación de alianzas. La Federación suele optar por las alianzas bilaterales, más flexibles y fáciles de construir, con una excepción, cuyas bases sentó el jeque Zayed: las buenas

[44] «Saudi-Emirati overture on Yemen deepens Houthi isolation», The Arabia Foundation 12.12.2017 http://www.arabiafoundation.org/arabia-comment/saudi-emirati-overture-on-yemen-deepens-houthi-isolation/

[45] «Yemen separatists capture Aden, confine government to presidential palace», France 24 31.01.2018 http://www.france24.com/en/20180130-yemen-separatists-surround-presidential-palace-aden-uae?ref=fb

relaciones con sus vecinos del Golfo, principales amenazas a, pero también garantes de, su supervivencia, en forma de red de intereses entretejidos. En una época de escalada regional e incertidumbre, y con la guerra entre Irán e Iraq como telón de fondo, se celebró en Abu Dhabi en mayo de 1981 la primera cumbre del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), organización internacional que desde el principio tenía como objetivo impulsar y profundizar la cooperación entre sus miembros, todos ellos con características muy similares – un «club de autócratas», y sobre todo enfrentados a un futuro determinado por una serie de factores compartidos. El CCG agrupa a seis Estados miembros: EAU, Arabia Saudí, Bahréin, Kuwait, Omán y Catar.

A pesar de grandilocuentes declaraciones en su Carta fundacional[46], el CCG nació con un particular énfasis en lo económico —fue inaugurada una unión aduanera en 2003/2005 como paso intermedio hacia un mercado único en 2008— y en la seguridad colectiva/cooperación militar en 1982 fueron establecidas las Fuerzas Conjuntas del Escudo Peninsular (que sólo demostró su utilidad en la represión del levantamiento de Bahréin en 2011), unidad de tropas estacionada en Arabia Saudí, y un pacto defensa común fue suscrito en el año 2000, aunque la mayoría de miembros han privilegiado en este ámbito relaciones bilaterales con Estados Unidos[47]. El CCG ha sido testigo a lo largo de su historia de numerosas desavenencias que han impedido una mayor integración. Este es el ejemplo de la creación de una moneda única, impulsada a partir del año 2001 pero paralizada en la actualidad, dado que EAU y Omán se desvincularon del proyecto, o la propuesta saudí de instaurar una «Unión del Golfo» en diciembre de 2013, rechazada por Omán.

El CCG demostró su autoridad y unidad cuando estalló la llamada Primavera Árabe, erigiéndose sus Estados miembros como defensores del status quo y la estabilidad en virtud de la «excepción monárquica» a los levantamientos[48]. Esta particularidad animó de hecho a sus dirigentes a planificar un futuro «club de reyes», lanzando sendas ofertas para unirse al CCG —implícitamente rechazadas— a Marruecos y Jordania. El

[46] Charter - Cooperation Council For The Arab States Of The Gulf http://www.gcc-sg.org/en-us/AboutGCC/Pages/Primarylaw.aspx

[47] DAZI-HENI Fatiha, «Le Conseil de Coopération du Golfe : une coopération de sécurité et de défense renforcée?», CERI CNRS 2011 http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/le-conseil-de-cooperation-dugolfe-une-cooperation-de-securite-et-de-defense-renforcee

[48] BANK André, RICHTER Thomas y SUNIK Anna (2015) «Durable, Yet Different: Monarchies in the Arab Spring», Journal of Arabian Studies 4:2, pp. 163-179.

«despertar árabe» es sin embargo también visto por muchos como el punto de partida de otras divergencias, consecuencia de una percepción según la cual el CCG está dominado por Arabia Saudí (y en menor medida EAU) como *primus inter pares*, que en un primer momento imponían su modelo a Estados que acaban de acceder a la independencia y comenzaban a desarrollarse pero que hoy se consideran en pie de igualdad y rechazan exigencias unilaterales. Es este el caso de Omán —y en menor medida Kuwait—, pero sobre todo de Catar.

Ha sido de hecho Catar el país al centro de las dos crisis, una de las actuales todavía en curso, que han sacudido recientemente la alianza. El precedente de esta crisis tuvo lugar en marzo de 2014, fecha en la que EAU, Arabia Saudí y Bahréin retiraron sus embajadores en Doha en protesta por el apoyo a los Hermanos Musulmanes del que esos países acusaban al régimen catarí fue en este contexto que Arabia Saudí se unió a Emiratos Árabes Unidos en designar a los Hermanos Musulmanes como organización terrorista. La crisis podía ser caracterizada de baja intensidad y se vio resuelta en noviembre de 2014, tras un acuerdo que Doha aceptó firmar en virtud del cual los países del CCG se comprometían a no socavar los intereses de sus socios.

La crisis actual del Golfo ha superado su noveno mes, y es la más profunda a la que la alianza se ha enfrentado: EAU, Arabia Saudí y Bahréin, en esta ocasión acompañados por Egipto (el llamado «Cuarteto Árabe») no se limitaron a retirar a sus embajadores, sino que impusieron un embargo económico y comercial sobre Catar, convirtiéndolo *de facto* en una isla. La crisis ha arrojado luz sobre la proactividad, asertividad y ambición de EAU entre sus vecinos: funcionarios de inteligencia estadounidenses han confirmado que fue la Federación quien orquestó la piratería de un sitio web del Gobierno de Catar al origen del conflicto. El apoyo de Catar a los Hermanos Musulmanes y otras organizaciones terroristas, así como unas relaciones demasiado estrechas con Irán de nuevo las dos prioridades en política exterior para EAU y Arabia Saudí, estaban al origen de unas acusaciones que pocos días después del bloqueo se convirtieron en una lista de exigencias, aún vigentes a día de hoy[49], que incluían el cierre de la cadena de televisión por satélite y publicación online *Al Jazeera* o la admisión de su apoyo a grupos terroristas.

[49] «Four Arab states renew 13 demands for Qatar», Middle East Eye 23.01.2018 http://www.middleeasteye.net/news/four-arab-states-renew-13-demands-qatar-570149565

El verdadero origen de las acusaciones, al igual que en 2014, era la voluntad de Catar de implementar una política exterior independiente del resto del Golfo, muy particularmente de los que antes eran percibidos como patrones del mismo —una estrategia que hunde sus orígenes en la década de los 2000 pero se vio intensificada con la ventana de oportunidad que abrió la Primavera Árabe. En la actualidad la crisis no representa sino una victoria pírrica para el «Cuarteto Árabe»: Catar se encuentra en una situación complicada desde el punto de vista comercial e incluso financiero— que logra sobrellevar gracias a su riqueza y a la ayuda de Irán y Turquía, pero ha ganado la batalla diplomática, como demuestra la postura de Estados Unidos, que —al igual que el resto de socios occidentales— evita tomar partido y privilegia una solución al conflicto[50], o la reacción ambivalente de Kuwait —cuyos esfuerzos de mediación no han tenido éxito— y Omán.

La crisis del Golfo ha puesto en entredicho el propio futuro del CCG[51], relevado hoy por hoy a la irrelevancia. La organización supranacional corre así el riesgo de seguir los pasos de la Liga de Estados Árabes, no desaparecida pero utilizada por estos regímenes como foro propagandístico en momentos clave, como ocurrió tras el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por parte de Donald Trump en diciembre de 2017[52]. El principal ejemplo de esta eventualidad fue la última cumbre de la CCG, celebrada en Kuwait en diciembre de 2017, inaugurada con la ausencia de los jefes de Estado de EAU, Arabia Saudí y Bahréin, y convulsionada por un anuncio minutos antes de la hora de inicio, según el cual EAU y Arabia Saudí crearían un comité de cooperación y coordinación conjunto «en los ámbitos militares, políticos, económicos, comerciales y culturales»[53].

---

[50] A pesar de que fue precisamente un apoyo incondicional a la postura saudí-emiratí, muy particularmente tras la visita de Donald Trump a Riad en mayo de 2017, uno de los acicates de la asertividad de ambos Estados. «Gulf crisis: Trump escalates row by accusing Qatar of sponsoring terror», The Guardian 9.06.2017 https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/09/trump-qatar-sponsor-terrorism-middle-east

[51] «Una nueva guerra fría en el Golfo Arábigo: claves de una crisis que cumple cuatro meses» El Confidencial 2.10.2017 https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2017-10-02/guerra-fria-golfo-claves-crisis-qatar_1449384/

[52] «Arab League condemns US Jerusalem move», Al Jazeera 10.12.2017 http://www.aljazeera.com/news/2017/12/arab-league-condemns-move-dangerous-illegal-171209185754563.html

[53] «Updated: Sheikh Khalifa forms joint military alliance between UAE and Saudi Arabia», The National 5.12.2017 https://www.thenational.ae/uae/government/updated-sheikh-khalifa-forms-joint-military-alliance-between-uae-and-saudi-arabia-1.681522

El CCG se ve así dividido en tres facciones unidas por relaciones complejas y multidimensionales: el dúo EAU-Arabia Saudí (y un tímido Bahréin, a merced de estos Estados), Catar y, por otra parte, Omán y Kuwait. El CCG es percibido como una organización incapaz de superar sus diferencias en vez de canalizar una competencia feroz, y no un foro de referencia e intermediario por excelencia, rol para el que había sido diseñado e imagen con la que era percibida por gran parte de la comunidad internacional. La crisis del Golfo perfila así el fin del multilateralismo, al menos en forma institucional, y el auge de las alianzas —bilaterales y multilaterales— de geometría variable en la región.

La política exterior de EAU más allá de Oriente Próximo

Uno de los motivos que ha impulsado a EAU —así como a Arabia Saudí— a mostrarse más asertivo en Oriente Próximo es el comportamiento de Estados Unidos. Esta máxima puede aplicarse a la postura de la Administración Obama, de tintes pragmáticos y con el objetivo de mantenerse relativamente neutral ante conflictos sectarios que en el pasado hubiesen invitado más intervenciones, frecuentemente criticada por dirigentes del Golfo por «abandonar» a aliados privilegiados. La Administración Trump —con la que EAU ha reestablecido unas relaciones excelentes gracias a figuras como Erik Prince, Jared Kushner o su embajador en Washington Yousef Saeed Al Otaiba— también ha influido en el proceder de los Estados del Golfo, envalentonados ante un apoyo que en un primer momento parecía incondicional, tanto frente a Irán como frente a los Hermanos Musulmanes, e incluso frente a Catar, que sin embargo, se ha visto recientemente atemperado, sobre todo en este último frente[54], para desconsuelo de MbZ y MbS.

La política exterior de EAU también ha seguido la tendencia del resto de la comunidad internacional: el desplazamiento de su centro de gravedad hacia el Este. Es el caso de las relaciones privilegiadas de los países del CCG con los llamados «países emergentes»[55] y numerosos Estados en el continente asiático, muy particularmente en el ámbito de los intercambios comerciales, dentro de los cuales destacan para el Golfo la exportación de productos energéticos y la importación de maquinaria, productos

[54] «Tillerson: US "negatively impacted" by Gulf crisis», Al Jazeera 30.01.2018 http://www.aljazeera.com/news/2018/01/tillerson-negatively-impacted-gulf-crisis-180130162651516.html

[55] «Rising Powers and a Gulf Order in Flux», Rising Powers in Global Governance 30.01.2018 http://risingpowersproject.com/rising-powers-gulf-order-flux/

manufacturados y agroalimentación[56]. El objetivo es en este sentido no sólo económico, sino también estratégico, esto es, la diversificación de aliados e importadores de energía ante un panorama energético cambiante[57]. Es en este último sentido que cobra especial relevancia la cada vez mayor presencia de EAU en el Cuerno de África[58], territorio estratégico a la hora de intervenir en Yemen y frenar a Irán, recurriendo a mecanismos de poder blando como la ayuda humanitaria o la construcción de infraestructuras – en particular puertos a través del gigante DP World[59], pero también a la construcción de bases militares en Eritrea, Somalia, Somalilandia, Puntland y Sudan, para lograr mayores alcance militar y profundidad estratégica, en línea con el pilar de su estrategia interior y exterior basado en el desarrollo de sus capacidades militares. Esta región, ya propensa a tensiones recurrentes, se cuenta entre las más afectadas por la crisis intra-Golfo, desarrollada en cada vez más conflictos por delegación[60]. Se hace asimismo necesario añadir que la visión emiratí de la estabilidad internacional ha incluido un apoyo cuasi incondicional de líderes autocráticos que comparten su antipatía hacia Irán o los islamistas y su intolerancia hacia cualquier disidencia política.

Conclusión

Christopher Davidson predijo en 2012[61] el agotamiento progresivo del modelo de los Estados del Golfo, cuyos soberanos consiguen sin embargo y por el momento no sólo mantener el equilibrio, sino incluso reforzar su postura, tanto desde el punto de vista como internacional. Aunque Arabia Saudí acapara la mayor parte de titulares, y en cierto modo también críticas, EAU se perfila como una de las potencias más influyentes

[56] «The GCC going East: Economic ties with developing Asia on the rise», Deutsche Bank Research 18.02.2014https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000451956/The_GCC_going_East%3A_Economic_ties_with_developing_.PDF

[57] «Energy and U.S. Middle East Policy in an Era of Plentiful Oil», The Washington Institute 4.08.2016 http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/energy-and-u.s.-middle-east-policy-in-an-era-of-plentiful-oil

[58] «West of Suez for the United Arab Emirates», War on The Rocks 2.09.2016 https://warontherocks.com/2016/09/west-of-suez-for-the-united-arab-emirates/

[59] KHAN Taimur, «UAE and the Horn of Africa: A Tale of Two Ports» Arab Gulf States Institute in Washington 08.03.2018 http://www.agsiw.org/uae-horn-africa-tale-two-ports/

[60] «ABDI Rashid, A Dangerous Gulf in the Horn: How the Inter-Arab Crisis is Fuelling Regional Tensions» International Crisis Group 3.08.2017 https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/dangerous-gulf-horn-how-inter-arab-crisis-fuelling-regional-tensions

[61] DAVIDSON, Christopher M., «After the Sheikhs: The Coming Collapse of the Gulf Monarchies» (Hurst & Co., 2012).

de Oriente Próximo, y cada vez más en el resto de la comunidad internacional, gracias a una combinación cuidadosamente medida de poder duro y blando, y a una estrategia exterior basada en alianzas bilaterales multidimensionales, grandes dosis de esfuerzos diplomáticos, y una presencia progresivamente asertiva reforzada por un considerable margen de maniobra en el ámbito económico y militar.

*Itxaso Domínguez de Olazábal**
Analista especializada en Oriente Próximo
Doctoranda Universidad Autónoma de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

48/2018 24 de abril de 2018

*José Luis Pontijas Calderón**

El enfrentamiento Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas

El enfrentamiento Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas

Resumen

Los rápidos acontecimientos que se sucedieron entre 1989-1990 incidieron negativamente en las narrativas que los dos bloques de la Guerra Fría utilizaron desde entonces para analizar el periodo posterior a la finalización de la misma y establecieron las bases para la progresiva confrontación que en la actualidad Rusia sostiene con Europa y Occidente. Ahondar en dicho periodo con una perspectiva neutral nos puede ayudar a entender el constructo que apoya la agresiva asertividad rusa de la actualidad.

Palabras clave

Rusia, Europa, Estados Unidos (EE. UU.), Comunidad Europea (CE), Comunidad de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), arquitectura de seguridad europea, Guerra Fría, Mikhail Gorbachev, Ronald Reagan, George Bush, Helmut Kohl, OTAN, Pacto de Varsovia.

Europe and Russia confrontation: a history of colliding narratives

Abstract

The rapid events that took place between1989-90 had a negative impact on the narratives that the two Cold War blocks used since then to analyze the period after the

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

end of it and established the bases for the progressive confrontation that Russia currently holds with Europe and the West. Going into this period with a neutral perspective can help us understand the construct that supports the aggressive Russian assertion of today.

Keywords

Russia, Europe, United States, European Community, Community for Security and Cooperation in Europe, European Security Architecture, Cold War, Mikhail Gorbachev, George Bush, Ronald Reagan, Helmut Kohl, NATO, Warsaw Pact.

Introducción

El intenso periodo de los años 1989 y 1990 se caracterizó por la rapidez con la que se sucedieron los acontecimientos (ver anexo al final) y el alto grado de incertidumbre sobre el futuro de la arquitectura europea de seguridad, que abarcaba instituciones como la OTAN, la Comunidad de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y la entonces Comunidad Europea (CE), posteriormente Unión Europea. Todos los actores se encontraron maniobrando en un terreno hasta entonces ignoto por incierto y nuevo, que alguien definió como «la niebla de las pos-Guerra Fría».

Podríamos decir que las decisiones que se tomaron durante esos dos intensos años establecieron las bases para producir el crescendo de confrontación geopolítica que nos llevó, desde la eufórica firma de la Carta de París en 1990, hasta desembocar en la guerra de Crimea en 2014. ¿Cómo es posible que una Unión Soviética (luego Federación Rusa) haya evolucionado desde una posición en la que deseaba tanto integrarse en el sistema europeo de seguridad que llegó a barajar la posibilidad de integrarse en la OTAN, hasta la actual situación de creciente enfrentamiento y animosidad hacia Occidente?

El presente análisis tratará de aclarar las razones primigenias que fueron impulsando la citada evolución, propulsada en buena parte por las narrativas históricas enfrentadas que envenenan la actual atmósfera política y afectan de manera muy negativa las relaciones Rusia-Occidente.

La raíz de la dinámica negativa

La división actual entre Rusia y Occidente supone un desafío muy importante para la arquitectura de seguridad europea, que hoy en día se asienta sobre tres grandes pilares: la OTAN, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), sucesora de la CSCE. El retorno de una seguridad dividida en el Viejo Continente tiene sus raíces en el final de la Guerra Fría (GF), que supuso un acuerdo inacabado e insatisfactorio para la Unión Soviética, tras 1990. La entonces visión optimista de una nueva arquitectura de seguridad europea basada en una seguridad cooperativa e inclusiva, y un partenariado entre los que fueron los enemigos de ambos bloques, no superó las crisis de los 90, con el colapso de la Unión Soviética, los conflictos étnicos en los Balcanes y en algunos de los nuevos países procedentes de la esfera pos-soviética, o de sus antiguos aliados en Oriente Medio.

Según el relato occidental, fue un final muy positivo, en el que la democracia se alzó vencedora sobre el comunismo soviético, presagiando una nueva era en la que la extensión de la democracia alcanzaría todos los rincones del globo. Por el contrario, para el bloque opuesto, supuso poco menos que una hecatombe de graves consecuencias sociales, económicas e incluso históricas. Así pues, se produce una pluralidad de interpretaciones y narrativas contrapuestas sobre lo que pasó en los años inmediatamente posteriores a la caída del muro de Berlín, que explica en parte los orígenes y los elementos esenciales del actual cisma entre Rusia y el resto de Occidente. Esas narrativas diametralmente opuestas, basadas no sólo en interpretaciones diferentes, sino además en lecturas selectivas de los hechos históricos, impiden una visión común.

No cabe duda de que las narrativas que se utilizan intencionalmente en las relaciones internacionales, a menudo no están necesariamente apoyadas sobre hechos históricos, y tienen por objetivo aleccionar a las respectivas audiencias domésticas, construyendo así la identidad de las políticas exteriores de los Estados. Se conforma y modula así el conocimiento histórico para usos políticos, formalizando lo que es «históricamente» verdad y lo que es mentira.

Las diferentes percepciones del pasado, generadas por las narrativas opuestas envenenan el debate actual sobre cuál debería ser el papel de Rusia en Europa, lo que dificulta el regreso a la diplomacia, el diálogo y la cooperación.

Para los ojos de un observador poco avezado, podría parecer que la crisis de Ucrania es la causa fundamental del distanciamiento de Rusia, pero ya en 1994 el presidente ruso Boris Yeltsin advirtió contra lo que denominó una «paz fría»[1] (por contraposición a la superada «guerra fría»). Esta afirmación criticaba la política continuista que Estados Unidos (EE. UU.) y sus aliados aplicaron tras el final de la GF, donde continuaron confiando en las políticas e instituciones que ya existían durante el enfrentamiento (la OTAN y la Comunidad Europea-CE) en vez de favorecer estructuras nuevas inclusivas y paneuropeas, como en su momento se propuso hacer con la CSCE. Teniendo en cuenta que tanto Putin como Lavrov han evocado frecuentemente la «promesa rota» por Occidente en 1990 de no extender la OTAN hacia el Este «ni una sola pulgada» (en palabras del secretario de Estado norteamericano James Baker, en una reunión con

[1] «Yeltsin says NATO is trying to Split continent Again», New York Times, 6 diciembre de 1994.

Mikhail Gorbachev, el 9 de febrero de 1990[2]), estamos ahora en posición de entender mejor el sentimiento de haber sido engañados, que reina entre gran parte de los dirigentes y la población rusa, su renuencia a confiar en las promesas de Occidente y un cierto espíritu de revanchismo.

La casa común europea

Mikhail Gorbachev, líder entonces de la Unión Soviética, en su discurso pronunciado el 6 de julio de 1989 en Estrasburgo ante el Consejo Europeo (Estrasburgo además poseía una enorme simbología por ser también la sede del Parlamento de la Comunidad Europea) sorprendió a todos al proponer de manera oficial su llamada a constituir la que denominó la «casa común europea»[3], refiriéndose a la construcción de una nueva arquitectura de seguridad para el continente, inclusiva y cohesionada, que fuera capaz de superar las estructuras y bloques de la GF[4].

El concepto enlazaba con la antigua y tradicional aspiración rusa de formar parte integrante de Europa. Para el líder ruso la seguridad y la integración europea no eran meros instrumentos, sino objetivos finales de la política exterior soviética, lo que suponía un rompe y rasga con las tesis soviéticas de la GF. La denominada casa común europea debería estar basada en valores humanos universales, seguridad colectiva e integración económica. Incluía una visión del continente sin fronteras, donde las personas y las ideas se pudieran desplazar con libertad. Para ello, Gorbachev deseaba convertir la CSCE en la principal estructura de seguridad europea, en claro contraste con sus predecesores soviéticos, que se mostraron siempre muy críticos con el énfasis de dicha organización en los derechos humanos. Al mismo tiempo, tanto la OTAN con el Pacto de Varsovia (PdV) irían gradualmente disolviéndose[5].

Tras la inesperada caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, el líder soviético renovó urgentemente sus llamadas a una cumbre europea que tratara sobre la nueva situación política en Europa, para dibujar su nuevo mapa político.

[2] «Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989», Thomas S. Blanton, pp.. 675-685.
[3] Anteriormente De Gaulle utilizó esa misma expresión en 1966.
[4] Gorbachev llevaba mencionando la idea de la «Casa Común Europea» ya desde 1987, pero nunca la había propuesto oficialmente hasta ese momento.
[5] «The fall of the Berlin Wall, Eastern Europe and Gorbachev´s vision of Europe after the Cold War», Svetlana Savranskaya, pp.. 335-353.

Pero desgraciadamente, la reacción del entonces recién elegido presidente norteamericano George W. Bush a las propuestas de Gorbachev fue bastante fría. Los rápidos desarrollos que se estaban dando en el centro y este de Europa con las revoluciones en Polonia, Hungría, Rumanía, etc., añadidas a la posibilidad de la reunificación alemana, dibujaban un panorama de gran incertidumbre, ya que Moscú estaba dejando a sus hasta entonces aliados centroeuropeos elegir su propio futuro, lo que cuestionaba incluso la necesidad de la presencia norteamericana en el continente. En general, la Administración Bush enfocó la política de distensión de Gorbachev con gran escepticismo ante el citado panorama de incertidumbre.

Desde ese mismo instante, el proceso de distensión comenzó a convertirse, muy tímidamente al principio, en una oportunidad perdida.

Entre 1985 y 1989 Gorbachev se había ido ganando la confianza de Ronald Reagan, ya que el primero había comenzado a lanzar ofertas de negociación unilaterales tan ambiciosas e inesperadas, que sorprendieron a propios y extraños. Así por ejemplo, el 7 de diciembre en su discurso ante la ONU, lanzó una oferta sobre desarme convencional y nuclear que fue calificada como «el discurso más sorprendente de rendición en la historia del enfrentamiento ideológico», llegando incluso a compararlo con los 14 puntos que Woodrow Wilson propuso en 1918[6].

Desgraciadamente, esta evolución positiva de deshielo progresivo en las relaciones entre EE. UU.-Rusia, fue parada en seco tras la llegada al poder del presidente Bush en enero de 1989, con la excusa de tomarse una «pausa estratégica», siguiendo el criterio de su asesor de seguridad, Brent Scrowoft, y del secretario de Estado James Baker. Entre ambos, consiguieron que triunfara su visión escéptica y desconfiada sobre la perestroika y la glasnost. El primero afirmaba que la Guerra Fría no había terminado y el segundo desconfiaba tanto de las intenciones de Gorbachev que en una ocasión comentó al presidente norteamericano que «estaba intentando matarles con su gentileza»[7].

Así pues, el presidente Bush prefirió priorizar las relaciones bilaterales y preservar las estructuras ya existentes, especialmente la OTAN, en detrimento de la CSCE, lo que empezó a provocar la decepción en el lado soviético, ante la falta de respuestas positivas a sus ofertas desde el lado norteamericano. La mayor parte del año 1989 fue

[6] «Gambler, Showman; Statesman», New York Times, 8 diciembre 1988.
[7] «A world transformed», George Bush y Brent Scrowcoft, pp. 14.

así desperdiciada mientras la Administración Bush revisaba la política norteamericana hacia la Unión Soviética, dejando sin respuesta la mayoría de las propuestas soviéticas sobre desarme y distensión[8].

El punto de vista de los europeos

Alemania resultó ser un actor fundamental en este periodo. A los pocos días de la caída del Muro de Berlín, el canciller alemán Helmut Kohl anunció su famoso plan de 10 puntos para la reunificación alemana (28 noviembre de 1989). Dicho plan no carecía de cierta ambigüedad, porque si bien su punto octavo enfatizaba el papel central que la CSCE debía jugar en la arquitectura de seguridad europea, su punto siete afirmaba que «la Comunidad Europea no debería finalizar en el Elba», y lo más importante, ninguno de los 10 puntos mencionaba la OTAN. Dejaba por lo tanto, la puerta abierta a diferentes interpretaciones, aunque lo que entonces se dio por sobreentendido fue que lo que se proponía, era que la CSCE remplazase de alguna manera progresivamente a la OTAN y al PdV, mientras que la CE (puramente económica y comercial[9]) se extendería hacia el Este, lo que podría incluir a la Unión Soviética, por qué no.

No podemos olvidar que la posibilidad de la reunificación alemana suponía para muchos países revivir el fantasma de las pasadas guerras mundiales, entre ellos Francia, Gran Bretaña y Polonia. Especialmente esta última, que veía tal posibilidad como una verdadera y temible amenaza, como más adelante veremos. En este sentido, la propuesta alemana de enfatizar la CSCE como la organización de seguridad paneuropea podría haber sido una táctica para evitar alarmar al bloque soviético sobre la posibilidad de una Alemania unificada e incluida en la OTAN, lo que no hubiera sido aceptado de ninguna manera por Moscú. En este sentido, el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans Genscher, en sus conversaciones en 1990 con Eduard Shevardnadze, ministro de Exteriores soviético, propugnaba la disolución de la OTAN y del PdV, para dar paso a una inclusiva CSCE, que sería la alianza de seguridad dominante.

La posición alemana no hubiera sido tan asertiva de no haber sido porque previamente, en mayo de 1989, Washington accedió a otorgar un mayor papel a Alemania Occidental, ofreciendo al canciller Kohl un partenariado en el liderazgo.

[8] «Ronald Reagan, George W Bush and the Revolutions of 1989», Thomas Blanton, pp. 279-304.
[9] En aquel momento nadie imaginaba la posibilidad de un pilar de defensa en la CE.

Pero el deseo de una arquitectura de seguridad europea que superase la división de la Guerra Fría, no era únicamente alemana, ya que era una visión compartida tanto en el este como en el oeste europeos. Así, el 31 de diciembre de 1989, a caballo del nuevo espíritu creado por Gorbachev, el presidente francés François Mitterrand lanzó su propuesta de una «Confederación para Europa», que intentaba incluir a todos los países europeos, del este y del oeste, incluida la Unión Soviética, pero excluyendo a Estados Unidos. Para ello, enfatizaba la necesidad de reconciliación europea resaltando los valores comunes e impulsando la democracia en el centro y este europeos. La oferta podría entenderse como una oportuna contrarréplica francesa, ya que pocas semanas antes había caído el muro de Berlín y Francia veía con horror una reunificada, y por lo tanto en el futuro poderosa, Alemania dentro de la OTAN y la CE. De este modo, París trató de impulsar su propio marco paneuropeo como salida negociada de la Guerra Fría, tratando así de excluir a EE. UU. y Canadá de la futura arquitectura de integración europea, más prioritaria para Francia que la CSCE y la OTAN, que los incluía[10].

Por su parte, los países del centro y del bloque del este europeos también apuntaron inicialmente hacia la CSCE, como futura estructura preferida para ocupar lo que se percibía como un vacío de seguridad en sus áreas geográficas. Así, en febrero de 1990 el presidente checoslovaco Vaclav Havel hizo una llamada para que todas las tropas extranjeras abandonaran el centro y este de Europa (en clara referencia a soviéticos, norteamericanos, británicos y franceses) que permitiera favorecer la sustitución de la OTAN y del PdV por una organización paneuropea siguiendo las líneas de la CSCE. Incluso entonces, Polonia también advocaba por una nueva estructura de seguridad europea que remplazara las alianzas de la GF. Así, en febrero de 1990, el primer ministro polaco Mazowiecki, estaba tan alarmado ante la prospectiva de la reunificación alemana, que públicamente solicitó que las tropas soviéticas permanecieran en territorio polaco y alemán, hasta que el estatus de la frontera entre Alemania y Polonia no fuera clarificado[11].

Todavía en febrero de 1990, Hungría no deseaba un PdV disuelto, sino reformado que mantuviera una relación estrecha con la OTAN, de forma que países como Hungría pudieran pertenecer a las organizaciones políticas de ambas alianzas. De hecho, las

[10] «The failure of a Grand Design: Mitterrand´s European Confederation», Frédéric Bozo.
[11] «Soviet troops in Poland», Radio Free Europe Report on Eastern Europe, 2 marzo 1990, pp. 15-17.

primeras menciones sobre la posibilidad de que las naciones que habían pertenecido al bloque soviético pudieran integrarse en la OTAN, no empezaron a escucharse hasta septiembre de 1990, una vez que el tratado de la reunificación alemana fue firmado, asegurando así la inviolabilidad de las fronteras existentes en ese momento.

Los países tradicionalmente neutrales (Suecia, Finlandia, Austria, Yugoslavia y Suiza) encontraron que tras la caída del muro de Berlín y ante la nueva situación geopolítica europea, su tradicional concepto de neutralidad quedaba en entredicho, por lo que tendieron a favorecer, como siempre habían hecho, el fortalecimiento de la CSCE. Muchos de ellos (excepto Suiza y Yugoslavia) encontraron la salida mediante su integración en la CE y manteniéndose militarmente no alineados, por lo que la CSCE/OSCE ha permanecido siempre en un lugar preeminente en sus agendas políticas, al no ser miembros de la OTAN.

Podemos ver tras este breve recorrido que la sensación general que reinaba a principios de 1990 era la de un futuro europeo inclusivo y cooperativo, que requería negociar sobre cuestiones tales como la reunificación alemana, la disolución progresiva de las alianzas que protagonizaron la GF y la definición de una estructura de seguridad cooperativa.

En cualquier caso, en 1990 no había un amplio apoyo en los países centroeuropeos (ex bloque soviético) para unirse a la OTAN, excepto en Polonia. Así, la mayoría de dicha población prefería en aquel momento permanecer neutrales[12].

Los espíritus y las expectativas estaban por la labor, pero no contaban con los intereses geoestratégicos de los norteamericanos, ni con las tendencias profundas de algunos europeos que impulsadas por los nacionalismos, acabaron aflorando con efectos devastadores.

La gran oportunidad fallida

Si bien el final pacífico de la GF en Europa fue un hito histórico incontestable, no lo es menos que la mayor parte del crédito de dicho final pacífico debería ser otorgado a Mikhail Gorbachev y su persistente negativa a usar la fuerza para impedir el desarrollo de los acontecimientos en el centro de Europa, negándose a actuar contra disidentes y manifestantes, que abarrotaron las calles durante las revoluciones de 1989, denominado por algunos estudiosos como el *annus mirabilis*. Esta actitud, le otorgó a

[12] «The Cold War and European Security Identity», Vojtech Mastny, p. 337.

Gorbachev una gran credibilidad entre los políticos y medios occidentales, convencidos así de sus buenas intenciones.

Sin embargo, otro hecho histórico destacado, la reunificación alemana en 1990, tuvo un impacto muy importante a la hora de desarticular las posibilidades que las iniciativas de Gorbachev a favor de una arquitectura europea de seguridad inclusiva y cooperativa llegaran a buen puerto. Para ello fue necesaria la sincronización de las acciones diplomáticas de Washington y Bonn (entonces capital alemana occidental), que al final convencieron a todos, aliados occidentales y Unión Soviética, de que la mejor de todas las opciones posibles era una Alemania reunificada e incluida en la OTAN, que desde el principio fue el objetivo estratégico norteamericano.

En respuesta a la caída del muro de Berlín, la diplomacia americana aceleró su actividad dramáticamente. El objetivo principal de Washington era mantener la presencia militar norteamericana en el continente, que al fin y al cabo era el ancla del control estadounidense sobre Europa. Para ello, necesitaban mantener la sensación de que la GF seguía latiendo, por lo que durante todo 1989 y 1990 la Administración Bush se preocupó muy mucho de evitar mencionar en ningún momento que la GF había terminado, para evitar que se cuestionase la permanencia de tropas norteamericanas en Europa. Para ello necesitaba un aliado poderoso en el continente, favorable a la presencia norteamericana y la ocasión surgió con la caída del muro de Berlín, ya que Alemania deseaba la reunificación y para ello precisaba la aquiescencia norteamericana, dada la reticencia de británicos y franceses (por no mencionar a los polacos, como ya hemos visto).

Así, Bush convocó una reunión bilateral con el canciller Kohl en Camp David, el 24 de febrero de 1990. Durante la misma, quedó claro el apoyo de Washington a la reunificación alemana, la prioridad de la OTAN sobre la CSCE (que en ningún caso reemplazaría a la primera) y la pertenencia de la futura Alemania reunificada a la OTAN en sus estructuras política y militar. Así pues, el fortalecimiento de la CSCE a costa de una hipotética disolución de la OTAN, estaba totalmente descartada por la Administración norteamericana desde el principio, aplicando de manera contundente su estrategia de «OTAN primero».

Sin embargo, en las declaraciones públicas y en las reuniones con sus homólogos soviéticos durante 1990, los líderes norteamericanos una y otra vez prometían que la seguridad europea sería más cooperativa e inclusiva, con una OTAN menos

importante, asegurando a Gorbachev que Occidente limitaría la influencia de la OTAN, reforzando sin embargo la CSCE, la gran arquitectura de seguridad paneuropea. Esta retórica fue sin duda utilizada para ablandar la posición soviética en contra de la reunificación alemana, asegurando al mismo tiempo que para mantener a Alemania con un perfil bajo, la mejor opción era tenerla bajo el estricto control de Washington dentro de la OTAN, organización que se convertiría en política e iría perdiendo preeminencia a favor de la CSCE. Esta retórica, pareció confirmarse cuando en la cumbre de la OTAN de Londres, en julio de 1990, la OTAN acordó convertirse en una organización fundamentalmente política.

De esta manera, vemos que hay una base muy sólida para apoyar lo que cada vez más historiadores denominan «el espíritu de cooperación roto», ya que durante 1990 Occidente prometió a la Unión Soviética un orden europeo de seguridad inclusivo y cooperativo y sin embargo, desde el principio lo que se deseó y maniobró para obtener fue una seguridad europea exclusiva basada en la OTAN, sin la Unión Soviética (luego Federación Rusa).

Pero no toda la responsabilidad por la oportunidad perdida debe recaer sobre los hombros de EE. UU., ya que la CE también jugó un importante papel en el fiasco histórico, si bien fue de manera no intencionada.

Desde principios de 1989 y aprovechando el espíritu reinante en Europa, los miembros de la CE comenzaron a proponer los países del centro y este del continente unirse al «destino común» de una «Unión Europea», preferiblemente a través de la CE, que a través de la CSCE. Las adhesiones de Grecia (1979) y Portugal y España (1982), abrieron la puerta para una progresiva integración europea, incluso antes de la caída del muro de Berlín. Curiosamente, en ningún momento se mencionó la posibilidad de integrar la Unión Soviética durante las discusiones internas de la CE.

En cualquier caso, algo debió de empezar a sospechar la diplomacia rusa, ya que en mayo de 1989 Shevarnadze advirtió (anticipándose proféticamente a Yeltsin) que «Occidente pagará un precio por la pertenencia de Alemania a la OTAN. Si Alemania se integra en la OTAN, dinamitará la perestroika. Nuestro pueblo no nos perdonará y dirá que hemos sido los perdedores, no los ganadores»[13].

A pesar de todo, Gorbachev siguió siendo optimista sobre el futuro del partenariado Occidente-Unión Soviética, como lo demuestra el hecho de que en mayo de 1990

[13] «Last Superpower summits», Svetlana Savranskaya y Thomas Blanton, p. 639.

sugirió al presidente del Parlamento checoslovaco, Alexander Dubeck, durante una conversación informal, que «si una Alemania reunificada se une a la OTAN, quizás nosotros también deberíamos unirnos a esa alianza». Pero lo que esta conversación demuestra es que para mayo de 1990, Gorbachev ya era consciente de que la OTAN iba a ser el centro de la seguridad europea, en detrimento de su opción preferida, la CSCE. De hecho, la confirmación le había llegado de la boca del propio James Baker, quien el 18 de ese mismo mes de mayo, cuando le presentó sus «nueve seguridades», confirmó que la Administración norteamericana consideraba que el papel fundamental a jugar por la CSCE en las estructuras de seguridad europeas «era un maravilloso sueño, pero solo un sueño».

De todas formas, hay una cuestión que todavía supone enconados debates entre los analistas de aquel momento histórico y es si a lo largo de 1990 Washington y Bonn prometieron a Moscú que la OTAN no se extendería hacia el Este. De hecho, para conseguir luz verde soviética a la reunificación alemana, Genscher (ministro de Asuntos Exteriores alemán) elaboró un plan que incluía la exclusión del territorio de la antigua República Democrática Alemana de la estructura militar de la OTAN y la no expansión de la OTAN hacia el Este. Dicho plan fue presentado durante un discurso que dio el 31 de enero en Tutzing (por lo que acabó siendo conocido como la «fórmula Tutzing»). Además, en conversaciones con sus homólogos británicos e italianos, mencionó explícitamente que Polonia y Hungría nunca se unirían a la OTAN.

Genscher siguió promoviendo su idea de la disolución de la OTAN y el PdV, y el establecimiento de una estructura de seguridad colectiva. Pero tras un discurso público realizado el 23 de marzo de 1990 en Luxemburgo, recibió una severa reprimenda por escrito del canciller Kohl. Efectivamente, tras recibir una carta de Bush en la que el presidente norteamericano dejaba claro que la Alemania unificada estaría en la OTAN y que la presencia de fuerzas norteamericanas en territorio alemán (incluidas las nucleares) no era negociable, la situación quedó despejada de dudas para Kohl. Pero aun así, no se hicieron declaraciones públicas ni oficiales al respecto, lo que mantuvo a los líderes soviéticos en la niebla de creer sus propias suposiciones. Parece ser pues que la defensa de la «fórmula Tutzing» por parte de Genscher sirvió tácticamente a Kohl, para que Gorbachev consintiera, primero en la reunificación de Alemania y además, en que esta pudiera ser miembro de la OTAN.

En julio de 1990 los líderes de la OTAN, durante la cumbre celebrada en Londres, declararon oficialmente terminada la GF, prometieron transformar la OTAN en una organización política y convertir la CSCE en una organización más prominente en el futuro de Europa, nombrando a la Unión Soviética y al PdV como futuros socios. Por un breve momento, pareció que el nuevo orden mundial iba a funcionar.

Pero en agosto de 1990 Sadam Hussein invadió Kuwait y Gorbachev apoyó a Occidente contra el antiguo aliado soviético. Cuando EE. UU. precisó una herramienta para coordinar la preparación y el planeamiento para la guerra, la única estructura disponible era la OTAN, por lo que se hizo uso intensivo de ella. Esto supuso el final de la transformación de la Alianza en una organización política y el final del cuento de hadas para la Unión Soviética.

De este modo, podemos ver que la sucesión de acontecimientos durante 1989-90 (ver anexo al final) son fundamentales para entender el deslizamiento progresivo desde la posibilidad de una seguridad europea inclusiva y cooperativa, hacia un orden europeo que centrado en la OTAN dejó fuera de ella a la Unión Soviética. Esta, forzada por una creciente implosión económica, fue obligada a admitir la integración de una reunificada Alemania como miembro pleno de una OTAN que, controlada por EE. UU. será el centro del nuevo orden de seguridad europeo.

Pero lo peor estaba por venir. Desde el primer momento, la Administración Bush ya desde la reunión con Kohl en Camp David, comenzó a tratar a la Unión Soviética no como un futuro socio, sino como un enemigo derrotado (algo en lo que muchos europeos no estaban de acuerdo). Esta retórica se fue instalando progresivamente entre los líderes y los medios de comunicación occidentales, con los efectos perversos que hoy estamos sufriendo. Para los ojos de los rusos de hoy en día, Gorbachev no solo perdió la GF, además perdió la paz subsiguiente.

La llegada posterior de Boris Yeltsin (quien siguió cooperando lealmente con Occidente con un deseo real de integrar Rusia en Europa), que siguiendo el consejo/imposición occidental se vio obligado a imponer una política económica ferozmente liberal, transformó la crisis económica soviética en una hecatombe para la Federación Rusa de terribles consecuencias sociales y de la que la población rusa culpó, con cierta razón, a Occidente por su indiferencia ante las solicitudes de ayuda de Moscú.

Para empeorar las cosas, la CSCE aprobó en 1991 que la soberanía de los Estados era menos importante que las violaciones de los derechos humanos. Se establecía así

la base jurídica para las intervenciones internacionales, que de la mano de los países occidentales han demostrado no ser una buena solución, ya que han creado en múltiples ocasiones problemas más graves que los que iban a resolver.

La postración rusa facilitó la expansión de la CE y de la OTAN hacia el Este, llegando incluso a los Estados bálticos y coquetear con Ucrania y Georgia. No deja de resultar sorprendente que el mismo presidente Clinton advirtiera en enero de 1994 que «dibujar una línea entre el Este y el Oeste podría crear una autoproclamada profecía de confrontación futura» y sin embargo siguiera impulsando la expansión de la OTAN con la adhesión de Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia, mientras Yeltsin preguntaba «¿Si no hay bloques o enemigos en Europa, por qué Occidente sigue necesitando la OTAN?»

Todo este proceso fue visto por las élites y el pueblo ruso con una profunda sensación de humillación, fruto de la derrota de la GF. La profunda crisis económica, la corrupción galopante y la retracción geoestratégica propiciaron la llegada de Putin, quien comenzó un periodo de recuperación en todos los frentes, impulsando un nuevo nacionalismo no exento de revanchismo que llevó a la colisión con Occidente.

A la vista de los hechos, podríamos preguntarnos si el periodo fallido 1989-1990 hubiera podido llevar a Europa a un panorama de seguridad diferente del actual, en el que Rusia desempeñase un papel cooperativo en vez de antagonista. La respuesta probablemente sería afirmativa.

Conclusiones

Las deficiencias del enfoque realizado por Washington y los miembros de la OTAN y de la CE no han resultado obvias hasta la segunda década del siglo XXI. Ha sido ahora cuando se han comprobado los efectos negativos a largo plazo que se han producido debido a la elección que en su momento se hizo por una arquitectura de seguridad europea exclusiva centrada en la OTAN y que dejó a Rusia fuera de la misma, en vez de una inclusiva centrada en la entonces CSCE. Así, el espíritu de cooperación entre Occidente y la Unión Soviética/Rusia que impulsó Gorbachev fue reemplazado por una relación progresivamente antagónica[14].

[14] José Pardo de Santayana y Gómez de Olea, analista del IEEE en asuntos relacionados con Rusia y el espacio postsoviético; varios artículos.

Al tratar de explicar cómo hemos llegado hasta las hostilidades de la actualidad, desde la situación de esperanzado futuro que se vivió hasta mediados de 1990, algunos analistas invocan la imagen de un «segundo Versalles», criticando la progresiva situación de humillación política, económica y estratégica que sufrió Rusia tras el final de la GF[15], término este inadecuado y que ha vuelto a resurgir para encuadrar las relaciones Rusia-Occidente.

Queda claro que la política aplicada por la Administración Bush diluyó el entramado de confianza construido por Gorbachev y Reagan, y que aplicando además su premisa estratégica de «la OTAN primero» impidió la creación de una estructura europea de seguridad inclusiva con Rusia como socio, que quedó excluida así de dicha arquitectura hasta la fecha, forzándola a permanecer en la periferia de Europa.

Además, la narrativa triunfalista utilizada por los políticos y analistas occidentales, transformaron la pos-GF en un juego de suma cero, con Occidente triunfador y Rusia perdedora, humillada e impotente. Estas narrativas históricas continúan hoy en día envenenando la atmósfera política y afectando negativamente las relaciones mutuas.

Europa necesita a Rusia y Rusia necesita a Europa. Tal vez ha llegado el momento de que esta vez sea Occidente quien sorprenda a Moscú con una oferta unilateral que encamine la situación hacia una solución en la que todos seamos ganadores, en un futuro inclusivo y cooperativo, en el que los intereses de todos sean tenidos en cuenta, tal y como intentó en su momento Gorbachev.

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería (DEM)
Doctor en Economía Aplicada (UAH)

[15] Ampliación progresiva de la OTAN y la Unión Europea hacia el Este, bombardeo de Serbia en 1990, reconocimiento de Kosovo, apoyo a las revoluciones de colores en el espacio postsoviético.

Anexo

FECHA	ACONTECIMIENTO
7 DIC 1988	Discurso de Gorbachev ante la ONU proponiendo una reducción dramática en armamento convencional y nuclear.
ENE 1989	George Bush accede a la presidencia de EE. UU.: parón en las relaciones soviético-norteamericanas.
MAY 1989	Bush ofrece a Kohl partenariado en el liderazgo.
9 NOV 1989	Caída del muro de Berlín.
28 NOV 1989	El canciller Kohl anuncia su plan de 10 puntos para la unificación alemana; el octavo afirma que la CSCE permanecería como «parte del corazón» de la arquitectura paneuropea.
31 ENE 1990	Genscher presenta su «fórmula Tutzing»: exclusión del territorio de la antigua RDA de la estructura militar de la OTAN, no expansión de la OTAN hacia el Este y la disolución de la OTAN y el PdV a favor de una estructura de seguridad paneuropea inclusiva y cooperativa.
24 FEB 1990	Reunión de Bush y Kohl en Camp David: unificación de Alemania dentro de la OTAN, fuerzas estadounidenses en Alemania, Unión Soviética como enemigo y no como socio.
18 MAY 1990	James Baker ofrece a Gorbachev «las 9 seguridades» y confirma a Gorbachev que la CSCE como organización preeminente en la seguridad europea es no más que un «maravilloso sueño».
MAY-JUN 1990	Gorbachev todavía confía en que la Unión Soviética puede unirse a la OTAN.
JUL 1990	Cumbre OTAN en Londres: potenciación de la CSCE como el foro de seguridad europeo más prominente, transformación de la OTAN en una alianza política.
AGO 1990	Sadam Hussein invade Kuwait: la OTAN se convierte en la única plataforma de cooperación militar occidental, restableciendo su preeminencia.
21 NOV 1990	Firma de la Carta de París por 35 miembros de la CSCE.
SEP 1991	Los 35 miembros de la CSCE aprueban el «derecho de injerencia» ante la violación de derechos humanos dentro de un Estado.
DEC 1994	Boris Yeltsin advierte sobre el peligro de una «paz fría» en Europa.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

49/2018 26 de abril de 2018

*José M.ª Santé Abal**

Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista

Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista

Resumen

La enorme tragedia que está suponiendo para Nigeria y gran parte de su población el conflicto del noroeste del país protagonizado por Boko Haram ha iniciado una dinámica de contracción con motivo de los renovados esfuerzos de la Administración del presidente Buhari. A lo largo de este documento se argumenta la necesidad de abordar las condiciones presentes al comienzo del conflicto armado para favorecer la desactivación de la singular narrativa de este grupo terrorista yihadista.

Palabras clave

Boko Haram, yihadismo, terrorismo, Yusuf, Sekau, Al Ansaru.

Boko Haram: ideological movement, insurgent guerrilla and terrorist group

Abstract

The enormous tragedy that Nigeria and a large part of its population are undergoing, the conflict in the northwest of the country led by Boko Haram, has begun a dynamic of contraction due to the renewed efforts of the administration of President Buhari. Throughout this document, the need to address the conditions at the beginning of the

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

armed conflict is argued to favor the deactivation of the singular narrative of this jihadist terrorist group.

Keywords

Boko Haram, jihadism, terrorism, Yusuf, Sehau, Al Ansaru.

Introducción

Más de 20.000 muertos, más de dos millones de desplazados, entre 200.000 y medio millón de refugiados, cerca de cinco millones de personas en riesgo de hambruna, más de 10 millones de personas necesitadas, cerca de medio millón de menores sufriendo malnutrición, unos tres millones de menores que han perdido la escolarización, alrededor de 1.200 escuelas destruidas… son datos extraídos de diferentes fuentes y es resultado del conflicto armado del nordeste de Nigeria, en el que el grupo terrorista e insurgente Boko Haram[1] mantiene el pulso con el Estado nigeriano por el monopolio de la fuerza.

La evolución de esta secta en grupo insurgente y terrorista, probablemente tiene mucho que ver con las especiales condiciones que se dan en Nigeria y su sociedad, tales como unas disposiciones psicoculturales[2] poco favorables al rechazo de la violencia, una situación económica en decadencia combinada con altos niveles de pobreza y de desigualdad asociada a las diferencias étnico-religiosas, una corrupción cuyas cifras son propias de la macroeconomía y una mala gobernanza que provocan la ausencia de legitimidad de la administración, una praxis abusiva por parte de la Fuerzas Armadas y de Seguridad nigerianas (en adelante fuerzas nigerianas) hacia la población civil que también dinamita la legitimidad del Estado, unas fuertes carencias para ejercer el legítimo monopolio de la violencia por parte del Estado, la existencia de un discurso social[3] de la diferencia basado en una fuerte etnicidad y un progresivo reforzamiento

[1] Boko Haram es el nombre popular con el que se conoce al grupo terrorista derivado de la secta autodenominada como «Comunidad Suní para la propagación de las enseñanzas del profeta y la Yihad», que corresponde al árabe *Ahlus Sunnah liddawa´ati wal Jihad.* El término Boko Haram, aparentemente procede de la lengua hausa, y querría decir algo así como «libro prohibido» en alusión al discurso de Yusuf en contra de la educación occidental.

[2] Como disposiciones psicoculturales debemos entender las tendencias reactivas, culturalmente compartidas y adquiridas en las primeras etapas de la vida a través de mecanismos estudiados tanto en la teoría del aprendizaje social como en la psicodinámica (ROSS Marc Howard. *La Cultura del Conflicto*, New Haven, Yale University Press, 1995. Traducción de José Real Gutiérrez, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica SA, 1995. ISBN 84-493-0166-1, p. 83). En otras palabras, podríamos definirlas como el conjunto de los métodos culturalmente aprendidos por el individuo para relacionarse con la gente dentro y fuera de la propia comunidad (SANTÉ ABAL José M.ª, «Disposiciones psicoculturales y violencia. La importancia de la educación», *Documento de Análisis, n.º 54/2016, IEEE,* 6 sep. 2016, disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA54-2016_Importancia_Educacion_JMSA.pdf [Consulta: 30 may. 2017], p. 4).

[3] El «discurso social» consiste en la forma de pensar propia de una sociedad en un momento determinado que se ve reflejada en todos los órdenes (hechos, productos culturales, organización, comportamiento, etc.) y para cuya recopilación es preciso acudir a toda clase de textos y todo tipo de manifestaciones culturales (CAIRO Heriberto y PASTOR Jaime, «La Construcción Discursiva de los Conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial» en CAIRO Heriberto y PASTOR Jaime (comps.) *Geopolítica, Guerras y Resistencias*, Madrid, Trama, 2006, ISBN 84-89239-

del discurso político de construcción del enemigo[4]. Eeben Barlow, tratando sobre el conflicto del noroeste de Nigeria, incluso llega a añadir a todo ello la presencia de intereses extranjeros[5].

Es evidente que la presencia de todos estos condicionantes tiene un papel relacionado con la existencia de Boko Haram. Este documento defiende como hipótesis, que la vinculación del conflicto del nordeste de Nigeria con el terrorismo presenta una oportunidad para las autoridades del país para desactivar la particular narrativa terrorista de este grupo.

Partiendo de la idea de que Boko Haram se inició como un movimiento para evolucionar en una mezcla de grupo insurgente y terrorista, analizaremos su aparición y evolución, su papel en el terrorismo yihadista global, así como el papel de este último en el devenir del grupo, y la situación actual de la lucha contra este grupo terrorista. Todo ello deberá conducirnos a concluir si abordar el conflicto del nordeste de Nigeria podría contribuir a desactivar la retórica de Boko Haram.

El origen y evolución de Boko Haram

Si bien debemos entender por fundamentalismo la voluntad de mantener como referencia los textos fundadores del islam, por islamismo, como movimiento ideológico, podemos entender aquel que pretende imponer el modelo del islam de los orígenes a la sociedad y al Estado moderno[6].

65-7, p.13).

[4] SANTÉ ABAL José M.ª, «Nigeria, elenco de conflictos», *Documento de Análisis, n.º 3/2017, IEEE,* 18 ene. 2017, disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA03-2017_Nigeria_JMSA.pdf [Consulta: 30 may. 2017], pp. 19-21.

[5] BARLOW Eeben, «The rise, Fall and Rise Again of Boko Haram», Harward International Review, 1 Feb. 2017, disponible en el web http://hir.harvard.edu/article/?a=14477 [Consulta: 15 jun. 2017]. Eeben Barlow es presidente de una importante compañía de servicios de seguridad (*International Ltd. STTEP – Special Tasks, Training, Equipment and Protection*) que presta sus servicios fundamentalmente en países africanos y que fue contratada por el Gobierno de Goodluck Johnatan para formar a las unidades nigerianas y dirigirlas en la lucha contra Boko Haram, tal y como se explica en este documento escrito por el propio Barlow. Su contrato sería cancelado al terminar el mandato del presidente Johnatan y, según se difiere de dicho documento, es posible que su presencia pudiera haber sido contraria a los intereses norteamericanos. De la lectura de este interesante documento que relata algunas de los eventos en la lucha contra Boko Haram a finales de 2014 y principios de 2015, se deduce un posible choque de intereses entre la mencionada compañía de Barlow y la política exterior norteamericana.

[6] HOUCINE Boukara (Dir.) *et al.,* «El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana», Documento de Trabajo del IEEE y del IMDEP, Instituto Español de Estudios Estratégicos, feb. 2013, disponible en el web http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 36

Dentro del islamismo, la corriente salafista propugna la vuelta a un islam idealizado construido sobre las prácticas de los primeros musulmanes y la imposición de la *sharía*, doctrina normativa inspirada en los textos sagrados y que, por tanto, no puede ser modificada[7].

El yihadismo es una forma violenta del salafismo. Preconiza la «guerra santa» ofensiva contra aquellos que a su juicio amenazan el islam y considera el ejercicio de la misma la principal razón de la bondad del musulmán a los ojos de Dios[8].

Boko Haram puede clasificarse como un movimiento islamista salafista yihadista[9]. Los orígenes de esta secta que dará lugar al grupo terrorista se remontan a 1995, con el liderazgo de Abubakar Lawan y su organización no violenta de jóvenes musulmanes[10]. En 2002, poco después de que Lawan abandonase Nigeria para estudiar en Arabia Saudí, un comité de clérigos eligió a Mohammed Yusuf como líder. No tardaría mucho Yusuf en acusar a los mismos clérigos de corruptos y de interpretaciones falsas del Corán. El discurso de Yusuf pronto atraería a jóvenes de los Estados de Borno y Yobe que pasarían a integrar el movimiento yusufista. Poco a poco el grupo fue granjeándose la aprobación de mucha gente, entre ellos, políticos preparándose para las elecciones generales del 2003, que adoptaron una costumbre muy arraigada en Nigeria. Esta consiste en emplear a grupos de jóvenes, armarlos y combatir para deslegitimar a los contrincantes políticos y, posteriormente, abandonarlos a su suerte después de las elecciones. Ello produjo un aumento del sentimiento de frustración de esos jóvenes que encontrarían el apoyo de la organización social orquestada por el movimiento yusufista, además de reforzar el discurso de Yusuf en contra de las élites nigerianas[11].

---

[7] FUENTE COBO Ignacio, «El yihadismo en su contexto histórico», en ARGUMOSA Jesús *et al*. *La internacional yihadista,* Cuaderno de Estrategia del IEEE n.º 173, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, ISBN 978-84-9091-090-0, disponible en el web http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 45.

[8] Ibíd., p. 69. Aunque la forma a la que se refiere el Corán a Dios en lengua árabe es Alá (*Allãh*), forma también adoptada por los árabes cristianos, su traducción al castellano es «Dios». El empleo de esta traducción permite evitar diferencias interpretativas erróneas. CORTÉS, Julio (trad.), *El Corán*, Barcelona, Herder, 1999, ISBN: 84-254-1966-2, p. LVI.

[9] ONUOHA Freedom, «Boko Haram and the evolving Salafi Jihadist threat in Nigeria» en MONTCLOS Pérouse de *et al., Boko Haram: Islamism, politics, security and the state in Nigeria*, Leiden, African Studies Center, 2014, ISBN 978-90-5448-135-5, disponible en el web https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/23853/ASC-075287668-3441-01.pdf?sequence=1 [Consulta: 15 jun. 2017], p. 177.

[10] Ibíd., p. 159.

[11] Ibíd., pp. 165-167.

Exceptuando el asunto de los «talibanes nigerianos», grupo escindido de la secta de Yusuf y que mantuvo una pequeña guerra insurgente entre el 2003 y el 2005[12], podemos afirmar que las primeras manifestaciones de violencia de los miembros de la secta solían producirse con armas blancas y de forma puntual[13]. Mohammed Yusuf mantuvo una dialéctica feroz en contra del Estado nigeriano en los años en los que estuvo al frente de la secta, pero nunca se había entregado a la violencia[14]. Importantes e influyentes clérigos locales de la corriente wahabista como Sheih Jaáfar Mahmud Adam trataron en esa época de convencerle de la falta de fundamentos de sus teorías, alcanzando su compromiso de no involucrarse en la ideología yihadista[15]. Los principales argumentos del discurso de Yusuf eran el rechazo al secularismo, a la democracia, a la educación occidental y a la occidentalización[16], todo ello en un contexto de depauperización del norte nigeriano frente a ese sur del país en el que habitan las élites[17].

En 2009, las continuas disputas entre IZALA, movimiento wahabista del norte de Nigeria, y la secta de Yusuf, comenzaron a tornarse en enfrentamientos violentos. La desafortunada intervención de las Fuerzas nigerianas, fundamentalmente en contra de los yusufistas, alimentará la escalada de violencia hasta llegar a la muerte de Yusuf en dependencias policiales[18]. Entre finales del 2009 y principios del 2010, lo que había empezado como enfrentamientos violentos y acciones armadas puntuales contra las fuerzas nigerianas, evolucionó en insurgencia y terrorismo[19].

Aunque muchos académicos sostienen una vinculación de esta evolución con la ruptura de la tendencia en la alternancia entre cristianos y musulmanes en la

---

[12] MOHAMMED Kyari, «The message and methods of Boko Haram» en MONTCLOS Pérouse de *et al.*, *Boko Haram: Islamism, politics, security and the state in Nigeria*, Leiden, African Studies Center, 2014, ISBN 978-90-5448-135-5, disponible en el web https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/23853/ASC-075287668-3441-01.pdf?sequence=1 [Consulta: 15 jun. 2017]. p. 10.

[13] OKPAGA Adagba, CHIJOKE Ugbu Sam, EME e INNOCENT Okechukwu, «Activities of Boko Haram and Insecurity Question in Nigeria», *Arabian Journal of Business Management Review (OMAN Chapter)*, Vol. 1, n.º 9, Apr 2012, disponible en el web http://resourcedat.com/wp-content/uploads/2013/01/activities-of-boko-haram-in-Nigeria.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 83.

[14] MOHAMMED, *op. cit*., p. 9.

[15] Ibíd., p. 13.

[16] Ibíd., p. 14.

[17] Ibíd., p. 23.

[18] Ibíd., p. 24.

[19] EKE Suruloa James «How and why Boko Haram blossomed: examining the fatal consequences of treating a purposive terrorist organization as less so», *Defense & Security Analysis*, *31:4,* Routledge, 2 Dec. 2015. DOI: 10.1080/14751798.2015.1087102, p. 219.

presidencia de la nación[20], producida con la elección del presidente Goodluck Johnatan[21], aparentemente, lo que pudo tener una mayor influencia en aquella fue la ofensiva indiscriminada y desproporcionada iniciada por la Fuerzas Armadas y de Seguridad nigerianas contra los seguidores de la secta que dirigía Mohammed Yusuf, y la ejecución extrajudicial en dependencias policiales de este último[22]. Knoechelmann, recurriendo a la teoría de la violencia indiscriminada frente a la selectiva, de Stathis N. Kalivas, sostiene que la barbarie desplegada por la Fuerzas del Estado nigeriano, ampliamente documentada por Amnistía Internacional[23], provocó la pérdida de confianza de la población en el Estado como garante de su seguridad[24]. En otras palabras, podemos afirmar que, como aparentemente sucede en otros casos de conflictos armados en Nigeria, se rompió el contrato social[25].

La necesidad de trabajar desde la clandestinidad hizo evolucionar a Boko Haram hacia la guerrilla insurgente, colocando al grupo ante la delgada línea que separa a las actividades insurgentes de las terroristas. Esto y una aproximación a los grupos terroristas salafistas yijadistas africanos[26], entre los que destacaremos a AQMI[27], darían lugar a que se produjera el salto cualitativo entre insurgencia y terrorismo.

Las primeras acciones desde la clandestinidad fueron dirigidas contra los propios miembros de la comunidad que colaboraban con las fuerzas nigerianas así como las autoridades estatales[28]. Los primeros éxitos terroristas y el apoyo mayoritario con que contaba entre la población espolearon al grupo a continuar y magnificar sus actividades terroristas, apoyados por la información que recibían desde simpatizantes dentro del

---

[20] KNOECHELMANN Maike, «Why the Nigerian Counter-Terrorism Policy has failed. A cause and effect relationship», *Working Paper* n.º 32, International Institute for Counter-Terrorism (ICT), oct., 2014, disponible en el web https://www.ict.org.il/UserFiles/ICTWPS%20-%20Maike%20Knoechelmann%20-%2032.pdf [Consulta: 15 jun. 2017].

[21] OKPAGA, *op. cit.,* p. 84.

[22] Para detalles sobre los acontecimientos que sucedieron aquellos días, se recomienda la lectura de «Boko Haram and the evolving Salafi Jihadist threat in Nigeria» (ONUOHA, 2014: 168-169).

[23] EE. UU., ha mantenido hasta la llegada al poder de Donald Trump fuertes restricciones a la venta de armamento a Nigeria con motivo de esta actitud contraria a los derechos humanos por parte de las Fuerzas nigerianas (COOPER Helene y SEARCEY Dionne, «U.S. Plans Sale of Warplanes to Nigeria for Fighting Boko Haram», The New York Times, 11 Apr. 2017, disponible en el web https://www.nytimes.com/2017/04/11/world/africa/us-warplanes-nigeria-boko-haram.html?_r=0 [Consulta: 15 jun. 2017]).

[24] KNOECHELMANN, *op. cit.*

[25] SANTÉ, 2017, *op. cit.,* 19.

[26] SOLOMON Hussein, «Counter-terrorism in Nigeria. Responding to Boko Haram», *The RUSI Journal*, 157:4, ISSN 1744-0378, DOI 10.1080/03071847.2012.714183, pp. 7-8.

[27] Acrónimo normalmente empleado para referirse a Al Qaeda en el Magreb Islámico.

[28] MOHAMMED, *op. cit.,* p. 25.

propio sistema de inteligencia y seguridad[29]. Hacia mediados de 2010, sus objetivos incluían también medios de comunicación, periodistas, escuelas, profesores y alumnos, estaciones de comunicación y extranjeros[30].

El armamento que el grupo comienza a adquirir procede de diversas fuentes, tales como el desvío de compras por parte de oficiales corruptos o simpatizantes de la causa de Boko Haram o el asalto a las bases y acuartelamientos militares. Aparentemente, aunque existieron trasvases de armamento libio hacia Níger, este no tuvo mayoritariamente como destino Nigeria[31].

La cantidad de evidencias testimoniales sobre la implicación de políticos regionales en la financiación de Boko Haram desde que Mohammed Yusuf se pusiera al frente de la secta no deja grandes dudas sobre este turbio asunto[32]. Tampoco parece cuestionable el hecho de que la secta tuviese muchos admiradores en la propia administración civil y militar nigeriana que habrían facilitado fugas de prisión de miembros del grupo[33] y pasado información sobre aquellos que colaboraban con la administración[34].

La financiación también parece proceder de diversas fuentes como, inicialmente, donaciones de políticos y nigerianos acomodados[35]. Otra importante fuente de financiación serían las aportaciones de otras organizaciones terroristas salafistas yihadistas a partir del 2009, posiblemente de Al Qaeda (AQIM) inicialmente, hasta la escisión de Al Ansaru; y desde el 2015 hasta mediados del 2016 de Dáesh[36]. En la actualidad, el robo y la delincuencia, constituyen la principal fuente de financiación[37] ante los actuales problemas de entendimiento con las organizaciones terroristas del yihadismo global[38].

---

[29] Ibíd., p. 25.
[30] Ibíd., p. 28.
[31] TESSIÈRES Savannah de, «Measuring Illicit Arms Flows. Niger», *Briefing Paper,* Smalls Arms Survey, mar. 2017, disponible en el web: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP1-Niger.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], pp. 5-7.
[32] OKPAGA, *op. cit.,* pp. 84-85.
[33] SOLOMON, *op. cit.,* pp. 9-10.
[34] MOHAMMED, *op. cit*., p. 25.
[35] ONUOHA, *op. cit*., p. 164.
[36] FATF-GIABA-GABAC, *Terrorist Financing in West and Central Africa*, FATF, París, 2016, disponible en el web http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-West-Central-Africa.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 7.
[37] Ibíd. pp. 10-12.
[38] MONTCLOS Pérouse de, «Boko Haram and politics: From insurgency to terrorism» en MONTCLOS Pérouse de *et al., Boko Haram: Islamism, politics, security and the state in Nigeria*, Leiden, African Studies Center, 2014, ISBN 978-90-5448-135-5, disponible en el web https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/23853/ASC-075287668-3441-

La reacción desproporcionada de la Fuerzas nigerianas con toda clase de tropelías cometidas contra la población civil, el fallo a nivel político a la hora de proporcionar los recursos adecuados a la fuerzas nigerianas y la cantidad de simpatizantes dentro de la administración saboteando los esfuerzos del Gobierno por reducir al grupo terrorista[39], darán lugar al total desalineamiento de los elementos de la trinidad de Clausewitz[40].

En 2014 Boko Haram se encuentra en el máximo de su capacidad operativa, y ejerce el control sobre un territorio casi del tamaño de Bélgica[41]. Pero el incremento de efectividad de las fuerzas nigerianas, relacionado en parte con las actividades de la *Civilian Joint Task Force*[42] y la mejora en la coordinación entre los países afectados, producido como consecuencia de la reactivación de la *Multinational Joint Task Force* en 2015[43], ha revertido progresivamente la situación. La entrada en juego de las eficientes fuerzas camerunesas[44], o del programa de amnistía nigerino[45] ha supuesto una presión en la zona transfronteriza nunca antes percibida por el grupo terrorista.

También en 2015, Dáesh acepta la integración de Boko Haram en su organización como provincia del África occidental[46]. A mediados de 2016 la dirección de Dáesh promueve el cambio de liderazgo en Boko Haram, aupando a Abu Musab Al Barnawi al

---

01.pdf?sequence=1 [Consulta: 15 jun. 2017], p. 141.

[39] SOLOMON, *op. cit.,* pp. 9-10.

[40] Una de las máximas de la teoría sobre la guerra de Clausewitz consiste en la necesidad de la alineación entre la población, el Gobierno y las Fuerzas Armadas en pos del objetivo de la guerra (CLAUSEWITZ Carl von, «On War», HOWARD Michel y PARET Peter (Ed. and Transl), New Jersey, Princeton University Press, 1989, ISBN 0-691-01854-5, p. 89).

[41] FIELDING Alex, «How Nigeria´s Buhari is turning the tide Against Boko Haram», IPI Global Observatory, 26 Oct. 2016, disponible en el web https://theglobalobservatory.org/2016/10/nigeria-boko-haram-cameroon-chad-niger/ [Consulta: 15 jun. 2017].

[42] CRISIS GROUP, «Watchmen of Lake Chad: Vigilante Groups Fighting Boko Haram», *Crisis Group Africa Report* n.º 244, International Crisis Group, 2017, disponible en el web https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/244-watchmen-of-lake-chad-vigilante-groups-fighting-boko-haram.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 4.

[43] SAWADOGO Wendyan A., «Can the joint task force against Boko Haram stay the course?», Institute for Security Studies, 13 Jan. 2017, disponible en el web https://issafrica.org/iss-today/can-the-joint-task-force-against-boko-haram-stay-the-course [Consulta: 15 jun. 2017].

[44] CHERISEY Erwan de, WATERMAN Anais, «Cameroon forces take fight to northern militants», IHS Jane´s, 20 Feb. 2017, disponible en el web https://janes.ihs.com/Janes/Display/jir12305-jir-2017 [Consulta: 15 jun. 2017].

[45] RACKLEY Edward, «The region in Niger quietly piloting a Boko Haram amnesty», African Arguments, 20 Apr. 2017, disponible en el web http://africanarguments.org/2017/04/20/region-niger-quietly-piloting-boko-haram-amnesty/ [Consulta: 15 jun. 2017].

[46] ECHEVERRÍA Carlos, «Consecuencias de la enésima escisión de Boko Haram para el futuro del grupo terrorista», *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Área del África Subsahariana, Documento de Investigación del IEEE* n.º 03/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV03-2017_Escision_BokoHaram_CEcheverria.pdf [Consulta: 30 may. 2017], p. 4.

liderazgo del grupo terrorista, en detrimento de Abubakar Sekau, que había estado al frente del grupo desde la muerte de Yusuf. Esta intromisión del Dáesh traerá como consecuencia una división del grupo terrorista[47].

Boko Haram y el terrorismo yihadista global

Aunque no podemos hablar de una definición de terrorismo concreta aceptada internacionalmente, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que, en el concepto de la actuación de los terroristas, aparecen siempre presentes dos ideas: Las acciones tienen por objetivo a no combatientes y su fin es el de forzar al Estado a adoptar sus exigencias[48]. El hecho de que el objetivo de sus ataques sean no combatientes, normalmente población civil, suele inducir a pensar que se trata del enfrentamiento entre dos grupos sociales, cuando en realidad se trata del enfrentamiento por medios ilícitos de un grupo contra el Estado[49]. No podemos, por tanto entender el terrorismo como un conflicto social, sino como un conflicto violento en el que el grupo que actúa al margen de la ley, lo hace combinando sus acciones contra aquellos que identifican con el sistema, con una narrativa dirigida a obtener el apoyo de la población[50].

Aunque, en primera instancia, el grupo terrorista pueda surgir en el seno de un movimiento ideológico apoyado mayoritariamente por la población, sus acciones violentas suelen terminar produciendo el efecto contrario al que busca la propia narrativa del grupo terrorista.

El Boko Haram que conocemos desde su evolución a finales del 2009 se ajusta perfectamente a esta descripción, conocida como la «tesis instrumental», sobre el comportamiento del terrorismo[51], es decir, que su comportamiento y estrategia obedecen al fin de someter a un Estado[52].

---

[47] MACLEAN Ruth y ABRACK Isaac, «Isis tries to impose new leader on Boko Haram», The Guardian, 5 Aug 2016, disponible en el web https://www.theguardian.com/world/2016/aug/05/isis-tries-to-impose-new-leader-on-boko-haram-in-nigeria [Consulta: 15 jun. 2017]. Información publicada el 5 de agosto de 2016 por el periódico londinense The Guardian.

[48] HOUCINE Boukara (Dir.) *et al.,* «El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana», Documento de Trabajo del IEEE y del IMDEP, Instituto Español de Estudios Estratégicos, feb. 2013, disponible en el web http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], pp. 36-37.

[49] SANTÉ, *op. cit.,* p. 44.

[50] BACA Enrique «La agresividad y la violencia humanas» en AZNAR F., BACA E. y LÁZARO J. *La guerra contra la violencia*, Madrid, Triacastela, 2014, ISBN 978-84-95840-87-5, pp. 64-66.

[51] EKE, *op. cit.,* p. 320.

[52] MONTCLOS, *op. cit.,* p. 143.

El problema surge a la hora de interpretar si nos encontramos ante un terrorismo de origen étnico o ideológico. Byman sostiene que distinguir entre ambos es muy importante pues su tratamiento debe de ser diferente. Así, cuando existe una vinculación étnica el grupo tiene una mayor probabilidad de obtener fuertes apoyos de la población que cuando es de origen ideológico. Knoechelman, basándose en la distinción de Byman, sostiene que el terrorismo de Boko Haram comparte ambos orígenes, pues, además de la componente salafista yihadista de su discurso, existe una componente en el mismo relacionada con la división norte musulmán (Hausa-Fulani) / sur cristiano (Yoruba e Igbo)[53] y la desigualdad social, política y económica existente entre ambas zonas, y es que el discurso social de la diferencia en Nigeria, en general, está embriagado de una fuerte etnicidad[54].

Por ejemplo, la participación de Boko Haram en el movimiento yihadista global no es un objetivo en sí mismo, sino una consecuencia de su aproximación a los movimientos salafistas yihadistas con el fin de obtener los beneficios de su asociación[55], aprovechando la legitimidad que le daba en el movimiento yihadista global el hecho de haber iniciado los ataques contra cristianos[56].

Knoechelmann sostiene que el hecho de que este grupo se relacionase con AQMI y no con la cúpula de Al Qaeda demuestra el interés en buscar apoyos, pero evitando el compromiso de participar muy activamente en la «Yihad Global»[57]. La importancia de esta teoría defendida por diversos autores[58] radica en que aporta sentido a la de Knoechelman sobre la preponderancia que el origen étnico frente al ideológico tiene en los fundamentos de Boko Haram. Probablemente, la aproximación de este grupo al movimiento yihadista internacional se produce no por convencimiento sino por necesidad y, salvo esporádicas acciones como el ataque contra las instalaciones de NN. UU[59]. en Abuja en 2011[60], su participación en la yihad global ha sido escasa. Es más, Knoechelmann llega a afirmar que aspectos del ideario de Boko Haram como la voluntad de imponer la *sharía* a todo el país obedecen más a un objetivo étnico

[53] KNOECHELMANN, *op. cit.*
[54] SANTÉ, *op. cit.,* p. 14.
[55] EKE, *op. cit.,* pp. 321-323.
[56] MONTCLOS, *op. cit.,* p. 138.
[57] KNOECHELMANN, *op. cit.*
[58] Léase, por ejemplo, «Activities of Boko Haram and Insecurity Question in Nigeria» (OKPAGA *et al.,* 2012: 83-84).
[59] Naciones Unidas.
[60] ONUOHA, *op. cit*., p. 180.

(religioso) que ideológico, argumentándolo desde el hecho de que existe población musulmana a lo largo y ancho de toda la geografía del país y no solo en los 12 Estados en los que actualmente está impuesta[61].

Incluso Pérouse de Montclos, algo crítico con la teoría del origen étnico de Boko Haram, sostiene el localismo de Boko Haram frente al terrorismo transnacional[62]. Es evidente que, si en algún momento el terrorismo transnacional constituyó parte de sus objetivos, lo fue puntualmente y probablemente sin gran convencimiento, pues apenas fue significativo.

Las escisiones de Boko Haram

Aunque las escisiones del grupo terrorista desde sus comienzos han sido varias, probablemente las dos más significativas sean la creación de Al Ansaru y la reciente división del grupo con motivo de la intervención del Daesh. Aparentemente, ambas escisiones podrían haber estado relacionadas con la oposición por parte de algunos miembros a las acciones violentas e indiscriminadas contra la población musulmana que Sekau ha mantenido desde el año 2009[63].

El círculo vicioso producido por la equivocada aproximación de Nigeria al problema que suponía Boko Haram en 2009 produjo, durante largo tiempo, el efecto de proporcionar la coartada necesaria para la narrativa terrorista del grupo frente al Estado[64]. Pero la dinámica terrorista (en general) y abusiva (sobre la población rural) adoptada por la secta desde que Sekau se pusiera al frente de la misma ha ido mermando su popularidad[65].

Al Ansaru se escindió de Boko Haram en el año 2012, bajo la dirección de Abu Usamatul Al Ansary[66], seudónimo de Khalib Al Barnawi[67]. Ya en el año 2010 existían pruebas de los contactos iniciales entre AQIM y Boko Haram, en los que Khalib Al Barnawi jugó un importante papel, que traería como consecuencia la orientación de

[61] KNOECHELMANN, *op. cit.*
[62] MONTCLOS, *op. cit.,* p. 136.
[63] ECHEVERRÍA, *op. cit.,* p. 7.
[64] KNOECHELMANN, *op. cit.*
[65] ISS AFRICA, «Will changes in Boko Haram leadership revive local support?», ISS Africa, 22 sep. 2016, disponible en el web http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=45259:-iss-will-changes-in-boko-haram-leadership-revive-local-support&catid=49:National%20Security&Itemid=115 [Consulta: 15 jun. 2017].
[66] ECHEVERRÍA, *op. cit.,* p. 7.
[67] ONUOHA, *op. cit*., p. 183.

este líder hacia los postulados del yihadismo global de Al Qaeda frente al yihadismo local de Boko Haram[68]. Es en este contexto en el que se produce el deseo de Khalib Al Barnawi de cambiar las tácticas indiscriminadas que hasta la fecha estaba llevando Boko Haram[69]. Khalid Al Barnawi, buscado como «terrorista global» por los norteamericanos, se encuentra en la actualidad detenido y bajo juicio en el Alto Tribunal Federal de Nigeria[70]. Así pues, la vinculación de Al Ansaru con AQMI probablemente le dio a este grupo escindido una mayor aproximación al terrorismo global de la que hasta la fecha ha podido tener Boko Haram y, esto, probablemente constituyese uno de los puntos de fricción entre los líderes de ambos grupos[71].

Durante el verano de 2016, el Daesh habría aupado a Abu Musab Al Barnawi, hijo de Mohammed Yusuf, a la dirección del grupo terrorista en detrimento de Sekau[72]. Aparentemente, el detonante podría haber sido el asesinato de algunos de los comandantes del grupo por parte de Sekau por cuestionar sus métodos. Esta supuesta sustitución al frente del grupo lejos de ser aceptada, fue duramente criticada por Sekau[73].

Según la agencia *France-Presse*, Abu Musab Al Barnawi habría prometido a los residentes en las áreas bajo su control no hacerles daño si no cooperaban con las fuerzas nigerianas que les combaten, aunque en ocasiones siguen produciéndose algunos abusos[74]. El objetivo del hijo de Yusuf serían las instituciones[75], los cristianos y las fuerzas nigerianas y sus aliados en la región del lago Chad[76].

La facción del Abu Musab Al Barnawi, está asentada en la región del lago Chad y parece centrada en atacar objetivos militares en lugar de hacerlo contra la población

[68] Ibíd. pp. 178,179, 183.
[69] MOHAMMED, *op. cit*., p. 30.
[70] GAFFEY Conor, «Nigeria charges leader of Boko Haram splinter group over murders of foreign nationals», Newsweek, 15 Mar. 2017, disponible en el web http://www.newsweek.com/ansaru-khalid-al-barnawi-nigeria-568166 [Consulta: 15 jun. 2017].
[71] ONUOHA, *op. cit*., pp. 179, 184.
[72] ECHEVERRÍA, *op. cit.,* p. 7.
[73] MACLEAN Ruth y ABRACK Isaac, *op. cit.*
[74] FRANCE-PRESSE, «Boko Haram kidnaps 22 girls and women in north-east Nigeria», The Guardian, 1 Apr. 2017, disponible en el web https://www.theguardian.com/world/2017/apr/01/boko-haram-kidnaps-22-girls-and-women-in-north-east-nigeria [Consulta: 15 jun. 2017].
[75] ISS AFRICA, *op. cit.*
[76] ECHEVERRÍA, *op. cit.,* p. 8.

como lo hace la facción de Sekau[77]. Esta última ha quedado localizada en la selva de Sambisa, en zonas próximas a la frontera entre Nigeria y Camerún[78].

Aparentemente, la facción de Al Barnawi parece menos activa que la de Sekau y estaría sufriendo numerosas pérdidas de miembros de la misma debido a su rendición a las Fuerzas de Seguridad[79]. Es posible que esta información esté relacionada con el programa de amnistía que Niger ha puesto en marcha en la zona del lago Chad, provincia de Diffa, para reintegrar socialmente a miembros de Boko Haram y que, desde finales de 2016 hasta abril del 2017 habría conseguido la rendición de alrededor de 150 de los mismos[80].

Los bajos momentos de Boko Haram podrían estar siendo aprovechados por Al Qaeda para ganar de nuevo cuotas de influencia en la región[81].

Los problemas en la lucha contra Boko Haram y la situación actual

No es el propósito de este documento el analizar los innumerables problemas que afectan a Nigeria y que están trayendo como consecuencia la evolución de muchos de sus conflictos sociales en conflictos armados. Por ello, aunque citados en la introducción de este documento, no hemos entrado ni entraremos en su debate[82].

De entre dichos problemas, sin duda, uno de los más insidiosos en el enfrentamiento contra Boko Haram ha sido la ausencia de legitimidad por parte de las administraciones. La actitud del gobierno federal y de los gobernantes de los Estados nigerianos afectados, cargando contra la población de forma indiscriminada, trajo como consecuencia el reforzamiento inicial de la narrativa empleada por Boko Haram del «nosotros contra ellos»[83], tan propia de todo grupo terrorista[84].

Todo lo anterior ha conducido al actual Gobierno del presidente Buhari a tomar una serie de medidas desde mediados del 2015 encaminadas a paliar las deficiencias que

[77] FIELDING, *op. cit.*
[78] CRISIS GROUP, «Zonas calientes 2017: África (I)», Estudios de Politica Exterior, 4 abr. 2017, disponible en el web http://www.politicaexterior.com/actualidad/zonas-calientes-2017-africa-i/ [Consulta: 15 jun. 2017].
[79] Ibíd.
[80] RACKLEY, *op. cit.*
[81] CRISIS GROUP, abr. 2017, *op. cit.*
[82] Para más detalles se recomienda la lectura del documento elaborado por este mismo autor «Disposiciones psicoculturales y violencia. La importancia de la educación» (SANTÉ, 2016).
[83] EKE, *op. cit.,* p. 320.
[84] BACA Enrique «La agresividad y la violencia humanas» en AZNAR F., BACA E. y LÁZARO J. *La guerra contra la violencia*, Madrid, Triacastela, 2014, ISBN 978-84-95840-87-5, pp. 23-25.

han favorecido la enorme eclosión de Boko Haram, y que están demostrando su efectividad[85].

En la actualidad, la situación de Boko Haram es de progresivo debilitamiento. Puede que la situación real aún esté lejos de las afirmaciones triunfalistas de las propias autoridades nigerianas[86], pues acciones como el ataque a la guarnición de la población de Sabon Gari, Estado de Borno, en abril de 2017 en el que, según testigos, habrían participado alrededor de 200 terroristas fuertemente armados[87], o el ataque contra una población cercana a la guarnición que protege la presa de Alau en mayo de este mismo año, que demuestran la impunidad con la que se mueven los terroristas[88], no parecen corroborar la supuesta victoria. Otro ejemplo de las capacidades que todavía conserva el grupo terrorista en la actualidad, fue la liberación de 82 de las niñas secuestradas en 2014 en Chibok, a cambio de cinco comandantes que se encontraban detenidos por las autoridades nigerianas[89].

Como sostiene Jacob Udo-Udo Jacob, basándose en la necesidad de abordar los problemas presentes en la sociedad nigeriana que favorecen la evolución de los conflictos hacia la violencia tales como la radicalización y las carencias en la educación por la tolerancia, la desaparición de Boko Haram llevará largo tiempo[90].

Y es que Jacob no es el único académico que sostiene la necesidad de abordar este problema de una forma integral, pasando no solo por las medidas de fuerza, sino por la colaboración con la sociedad civil y los líderes religiosos y por la ayuda y el desarrollo de las zonas afectadas con el objetivo de desarticular la narrativa de los terroristas[91]. Blanca Palacián apuntaba en la misma dirección en el capítulo que dedicaba al

---

[85] FIELDING, *op. cit.*

[86] ECHEVERRÍA, *op. cit.,* p. 8.

[87] OGUNDIPE Samuel, «Boko Haram strikes again, sacks army battalion, kills Nigerian soldiers, seizes arms», Premium Times, 20 Apr. 2017, disponible en el web http://www.premiumtimesng.com/news/headlines/229160-boko-haram-strikes-sacks-army-battalion-kills-nigerian-soldiers-seizes-arms.html [Consulta: 15 jun. 2017].

[88] ADAMCZYK Ed, «Boko Haram militants kill 11 Nigerian farmers», United Press International, 15 May 2017, disponible en el web http://www.upi.com/Boko-Haram-militants-kill-11-Nigerian-farmers/4141494852805/ [Consulta: 15 jun. 2017].

[89] JENKINS Lin, «Joy as 82 Chibok schoolgirls hug and kiss their families again», The Guardian, 20 May 2017, disponible en el web https://www.theguardian.com/world/2017/may/20/chibok-schoolgirls-hug-kiss-families [Consulta: 15 jun. 2017].

[90] UDO-UDO JACOB, Jacob, «The War Has Just Begun: Boko Haram and the Coming Diffusion of Terror in Nigeria», Smalls Arms Journal, 10 Mar. 2017, disponible en el web: http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-war-has-just-begun-boko-haram-and-the-coming-diffusion-of-terror-in-nigeria [Consulta: 15 jun. 2017].

[91] FIELDING, *op. cit.*

terrorismo nigeriano en el *Panorama Geopolítico de los Conflictos* del Instituto Español de Estudios Estratégicos en el año 2015[92].

Crisis Group alertaba en abril de 2017 sobre el impacto que las restricciones impuestas por las operaciones militares están teniendo en la capacidad productiva de la región y la posibilidad de que ello incrementase el resentimiento general contra las autoridades, y añadía la importancia de aprovechar la decadencia del grupo terrorista a nivel social para mejorar la imagen del Estado y ganarse a la población[93].

Conclusiones

Como nos indica Pérouse de Montclos, Boko Haram es en su origen una secta, por el tipo de creencias religiosas, su desviación del islam, su intolerancia y el tipo de liderazgo ejercido por Yusuf. Pero también es movimiento por su base social, y grupo terrorista por su actividad después de la muerte de Yusuf[94]. A todo ello debemos añadir la actividad insurgente vinculada a las acciones armadas mediante las que se enfrenta a las fuerzas nigerianas.

Aunque la naturaleza de este grupo como movimiento y como insurgencia podría ser precursora de una guerra civil, su naturaleza terrorista rompe la alineación con el pueblo, requisito necesario para iniciar una campaña militar efectiva frente al Estado nigeriano. Por ello, Boko Haram, aunque continuará siendo un grave problema de seguridad debido a que las condiciones que lo promovieron siguen presentes en la región, la probabilidad de que este conflicto armado derive en una guerra civil abierta es muy remota.

Eso sí, luchar contra esas condiciones que estaban presentes en la evolución del conflicto social en conflicto armado en el noroeste de Nigeria a principios de este siglo, debería de constituir la principal preocupación de las autoridades nigerianas de cara a la pacificación del conflicto.

La preponderancia de la naturaleza étnico-religiosa de su narrativa frente a la ideológica vinculada al yihadismo, que tendrá como consecuencia la escasa implicación del grupo en el movimiento yihadista global y las principales escisiones del

[92] PALACIÁN Blanca, «Nigeria: terrorismo ¿doméstico?» en BALLESTEROS Miguel Ángel *et al.*, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2015*, IEEE, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, disponible en el web http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2015.pdf [Consulta: 15 jun. 2017], p. 348.
[93] CRISIS GROUP, abr. 2017, *op. cit.*
[94] MONTCLOS, *op. cit.,* p.137.

primero, proporcionan una oportunidad para desactivar progresivamente dicha narrativa a medio y largo plazo si las autoridades y la administración nigerianas se esforzasen en modificar las condiciones que favorecieron la evolución del conflicto social del nordeste de Nigeria en un conflicto armado.

Por ello, parece recomendable aprovechar el momento de debilidad de Boko Haram en la actualidad, para plantear estrategias a medio y largo plazo encaminadas a modificar esas condiciones, que permitirían la alineación de la trinidad de Clausewitz (población, Gobierno y Fuerzas Armadas) en pos del objetivo final de derrotar a dicho grupo terrorista. Cuanto antes se consiga esa alineación, más cerca estaremos del final de Boko Haram.

*José M.ª Santé Abal**
Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM)
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

50/2018 30 de abril de 2018

*Luis Alberto Hernández García**

La cultura de las ideas como herramienta para afrontar el cambio

La cultura de las ideas como herramienta para afrontar el cambio

Resumen

El cambio es, paradójicamente, la única constante en el entorno en el que las Fuerzas Armadas están llamadas a desarrollar su actividad en los próximos años. Grandes dosis de complejidad, ambigüedad, incertidumbre y una permanente disputa caracterizan la escena internacional, en la que irrumpen nuevos actores, muchas veces no estatales. Al mismo tiempo, el exponencial crecimiento tecnológico propicia una imparable interconexión y promueve cambios de calado en las sociedades modernas, incluyendo en las formas de manifestación del conflicto, que extiende el campo de batalla a ámbitos como el ciberespacial o el cognitivo, sin que la posesión de mayor cantidad de medios convencionales sea siempre suficiente para garantizar la superioridad en el enfrentamiento.

Para afrontar esta situación, las Fuerzas Armadas deberán ante todo entender e interiorizar las nuevas dinámicas y adelantarse a «lo siguiente»; al tiempo que optar por la creatividad, la experimentación, en definitiva, las nuevas ideas, como recurso crítico para ganar esta nueva competición internacional por la innovación, que está llamada a sustituir a las tradicionales carreras armamentísticas. La apuesta por la innovación, sustentada sobre los valores y el liderazgo, ha de ser factible y aceptada por todos, lo que supone integrarla en una sólida y asentada cultura organizacional.

Palabras clave

Cambio, exponencial, innovación, ideas, creatividad, experimentación, cultura

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

organizacional, disrupción, transformación, valores, liderazgo, Fuerzas Armadas, Seguridad y Defensa.

A culture of ideas as a tool to face the change

Abstract

Change is, paradoxically, the only constant in the operational environment in which Armed Forces will carry out their activities during the upcoming years. Complexity, ambiguity, uncertainty and a permanent state of contest are characteristics of the new international arena, in which new actors, often of non-state nature, make their appearance. At the same time, the exponential technological growth fosters an unstoppable interconnection and promotes major changes in modern societies. Those changes favour in turn new faces of conflict, which is extended to domains such as cyberspace or cognition, and in which the mere possession of more conventional means does not always guarantee combat superiority.

To face this situation, the Armed Forces must understand and internalize the new dynamics, get ahead of the next change, while opting for creativity, experimentation and new ideas, as essential resources to win in this new international competition for innovation, which is destined to replace traditional, past arms races. The commitment to innovation, based on values and leadership, must be feasible and accepted by all, which means to integrate this mindset into a solid, well founded organizational culture.

Keywords

Change, exponential, innovation, ideas, creativity, experimentation, organizational culture, disruption, transformation, values, leadership, Armed Forces, Security and Defence.

El nuevo entorno

Complejidad, incertidumbre, ambigüedad, volatilidad o disputa permanente son, a la vista del desarrollo de los acontecimientos, los términos que mejor determinan los procesos y la fenomenología predominante en las relaciones internacionales en la actualidad y, previsiblemente, en los próximos años.

En un entorno internacional de patente multipolaridad, caracterizado por una feroz competencia por la hegemonía e influencia a nivel global o regional, la manera en la que los actores, estatales o no, gestionan su interrelación y resuelven sus controversias, ha evolucionado hasta arrojar cuanto menos ciertas dudas sobre la plena validez de referentes, leyes, normas, usos y principios tradicionalmente empleados para hacerlo.

A su vez, la exponencial dinámica de desarrollo tecnológico de los últimos años, sobre todo en los ámbitos del transporte y las comunicaciones, ha propiciado un antes nunca visto nivel de interconexión y fusión de sociedades y culturas, así como un inusitado predominio del entorno de la información en todos los aspectos de la vida cotidiana, llegando a modificar incluso en parte los comportamientos sociales.

En lo que toca al conflicto, esa situación ha desembocado en una redefinición del campo de batalla tradicional, ampliándose el espacio de enfrentamiento, que se desplaza no pocas veces a los territorios nacionales, antaño seguros bastiones, así como al ciberespacio y al ámbito cognitivo del ser humano. Lo anterior convierte a las poblaciones y a sus opiniones públicas en objetivos, al situarlas en el epicentro de la agresión, poniendo a prueba más que nunca su resiliencia.

La comercialización a bajo coste, accesibilidad y sencillo manejo de la tecnología provoca su democratización, lo que potencia sus eventuales efectos, convirtiéndola en factor de disrupción en los más variados ámbitos. En lo que respecta a la Seguridad y la Defensa, la ventaja que antes otorgaba la posesión de mayores medios materiales y humanos, quizá ya no sea suficiente, lo que está muy posiblemente llamado a frenar políticas de adquisición de material basadas en la mera sustitución de medios por otros más modernos. Esta circunstancia es todavía más relevante en un marco presupuestario restrictivo, en el que el recurso económico fija en muchos casos los niveles de ambición de los países democráticos.

Así, dada la gran brecha armamentística y de recurso humano convencional, el a priori menos poderoso, mediante la observación de experiencias recientes, la identificación

de puntos de fragilidad y el empleo creativo de la tecnología disponible, ha conseguido generar (a veces reinventar) novedosas técnicas, tácticas y estrategias, adaptándose a su vez a modelos organizativos de agresión que le están resultando ciertamente efectivos.

Como asegura Banach con respecto a las preferencias de los nuevos adversarios en cuanto a las formas de enfrentamiento: «Enemies (of the United States) learned after the 1991 Gulf War that it is a fool's errand to fight the (U.S.) military in direct combat. The many actors who comprise the system of opposition (to the U.S.) are much more willing to engage in an algorithm vs. algorithm virtual battle, vice a tank on tank battle in physical space»[1].

De este modo, ciberataques; armas de energía dirigida; drones comerciales espía; vehículos autónomos portadores de explosivos/armas adaptadas de forma improvisada (*Improvised Explosive/Weapon Devices*, IED, IWD); células terroristas auto constituidas; «granjas de *trolls*» propagandistas[2]; ingeniería social en redes; sabotajes a suministros básicos; manejo torticero del derecho internacional (*lawfare*); operaciones especiales encubiertas; agitación social y de minorías; ocupación territorial por hechos consumados; crimen organizado, etc., son recursos cada vez más empleados en la controversia internacional y conforman un panorama de la amenaza que modifica la perspectiva de los nuevos conflictos.

Para afrontar esta situación, los actores estatales, en especial los organismos encargados de su seguridad y defensa, y más en concreto sus Fuerzas Armadas, deberán ante todo entender, interiorizar y tratar de adelantarse al nuevo e imparable fenómeno que evoluciona ante ellos, en el que la única constante cierta, inmutable es, paradójicamente, el cambio.

Un cambio que afecta a la apariencia de los nuevos conflictos; a los indicadores de identificación de su gestación; a sus tiempos, fases y secuencias; a su lógica tradicional

[1] BANACH Stephan. «Virtual War - A Revolution in Human Affairs». Small Wars Journal Article. P. 5. 2018. Disponible en http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/virtual-war-revolution-human-affairs . Fecha de consulta 01.02.2018. T. del A.: Los enemigos de los EE. UU. aprendieron tras la guerra del Golfo de 1991 que no es inteligente entrar en combate directo con su ejército. Los numerosos adversarios de los EE. UU. están más dispuestos a participar en una batalla virtual entre algoritmos que en otra que enfrente a carros de combate en el espacio físico.

[2] GIESEA, Jeff. «It is time to embrace memetic warfare». Boletín Digital del centro de excelencia (CoE) StratCom de la OTAN «Defence Strategic Communications» Vol. 1. Núm. 1. P. 69. 2015. El autor compara las «granjas de *trolls*» con una forma de guerra irregular en la que tan solo cambia el espacio de enfrentamiento: «*Trolling, it might be said, is the social media equivalent of guerrilla warfare, and memes are its currency of propaganda».*

e incluso a la propia manifestación de la violencia, muchas veces incruenta, concediendo un inusitado protagonismo a la sorpresa estratégica. Así, se abren paso de manera predominante nuevos modelos de enfrentamiento en los que la agresión destaca por su carácter asimétrico, terrorista, de guerra híbrida, virtual, de agresión multidominio o de generación de «zonas grises»[3] en torno al adversario.

Será necesario más que nunca anteponerse a «la siguiente» forma en que se manifieste el conflicto, siendo preceptivo no perder de vista el largo plazo, lo que eliminará caer en la reactividad como forma única de actuación ante la materialización de la amenaza; aprender del análisis del adversario potencial, estudiando las tendencias e identificando sus debilidades; y cómo no, emplear de forma efectiva e imaginativa la tecnología disponible.

Innovación e ideas

Uno de los caminos para lograrlo será recurrir a la innovación, que no es más que la apuesta por un cambio de paradigma en la manera de comprender el conflicto en general y, en particular, la forma de actuar del adversario y la concepción de las propias capacidades; todo ello a fin de mantener la superioridad en el enfrentamiento que hace solo unos años otorgaba la posesión de una mayor cantidad de medios materiales y humanos.

Se abrirá así un camino sin vuelta atrás para hacer las cosas de forma diferente, que no necesariamente transgresora, en cuya base se encuentran precisamente la creatividad que haga aflorar ideas sobre cómo afrontar el nuevo entorno en el que se han de desenvolver nuestras Fuerzas Armadas.

Ideas que en ningún caso sustituyen a las operaciones y actividades diarias, puesto que no son conceptos intercambiables, aunque sí complementarios. Que el trabajo del día a día fomente la creatividad y surja la idea tan solo está en la mano de las

[3] International Security Advisory Board (ISAB). «Report on Grey Zone Conflict». Departamento de Estado de EE. UU. P. 1. Enero de 2017. Disponible en https://www.state.gov/t/avc/isab/266650.htm . Fecha de consulta 02.04.2018. Según este informe, la «zona gris» (ZG) es un modelo de enfrentamiento que, según la definición y el planteamiento del Mando de Operaciones Especiales de las FF. AA. de EE. UU. (SOCOM), ocupa el espacio existente entre los conceptos tradicionales de Paz y de Guerra, y en el que se produce una interacción competitiva entre actores preferentemente de carácter estatal, aunque también es posible entre actores estatales y no estatales. La ZG está caracterizada por la ambigüedad de intenciones y actos, muchas veces en los límites de la legítima competencia internacional; por la opacidad de las partes enfrentadas; por la ausencia de conflicto bélico tradicional; o por lo incierto y difuso de la normativa y marcos legales aplicables.

organizaciones que así se lo proponen. Para ello han de encontrar en la innovación la mejor manera de abordar el futuro desde la anticipación, que no desde la adaptación forzada por los tiempos o por fenómenos y procesos sobre los que no se ejerce el control y que desbordan capacidades diseñadas, en muchos casos, para conflictos pasados.

Como apunta Max Weber en *Science as a vocation* cuando se refiere a la relación entre ideas y trabajo: «The idea is not a substitute for work; and work, in turn, cannot substitute for or compel an idea, just as little as enthusiasm can. Both, enthusiasm and work, and above all both of them jointly, can entice the idea»[4].

Todo lo anterior, sobre la sólida base que proporcionan los valores, absolutamente necesarios como columna vertebral de la Institución militar, puesto que las ideas en ningún caso los alteran, sino que se nutren de su existencia. Precisamente los valores tradicionales han de continuar como referencia central, con la necesaria jerarquía, disciplina y unidad de misión y mando, como piedras angulares de la existencia y eficacia de los ejércitos.

Así, son no pocas las teorías de organización que abogan cada vez más insistentemente por el asentamiento de los valores como garantes del éxito de la misión de cualquier empresa o institución. Así por ejemplo, Hoffman afirma que la primera de las siete condiciones que las organizaciones modernas deben reunir y fomentar para ser realmente innovadoras, es ni más ni menos que la posesión y arraigo de unos valores[5], a los que además sitúa este autor como núcleo del conjunto y referencia de las otras seis[6]. Dado lo arraigado de los valores en la misma esencia de las Fuerzas Armadas, esta circunstancia les otorgaría sin duda una excelente posición de partida para afrontar el cambio.

En el enfoque que propone Lyle para estudiar los modelos de cambio en las organizaciones, si cualquier sistema social se estructura en «grupos» estructurados

---

[4] GERTH, Hans Heinrich y MILLS Charles Wright. «From Max Weber: Essays in Sociology». Oxford University Press. 1946. P. 136. Max Weber. Discurso en la Universidad de Munich (1918). 'Wissenschaft als Beruf,' Gesammlte Aufsaetze zur Wissenschaftslehre (Tubingen, 1922). T. del A.: La idea no es un sustituto del trabajo y este, a su vez, no puede sustituir la idea, como tampoco puede hacerlo el entusiasmo. Tanto el entusiasmo como el trabajo, y sobre todo los dos juntos, pueden alumbrar la idea.

[5] HOFFMAN, Frank G. «The seven habits of highly innovative organizations». Presentación. Conferencia Internacional anual de CD&E. Sofia, Bulgaria. Institute for National Strategic Studies. National Defence University. EE. UU. 14-16 noviembre 2016.

[6] Que son la capacidad Prospectiva; Comunicaciones en múltiples ámbitos; Inversión en educación; Estímulo de la diversidad; Capacidad de probar e implantar nuevas ideas y Aprendizaje institucional.

que lo gobiernan (burocracia, incentivos, procesos, etc.), «ideas» que lo cohesionan (doctrina, conceptos, narrativas, etc.) y «herramientas» que le ayudan a poner en práctica su actividad (tecnología, infraestructura, etc.), afirma que es necesaria una evolución pareja en todas estas categorías para que exista un avance o transformación reseñable[7].

Destaca ese autor de sus observaciones que en la actualidad las organizaciones se encuentran en un entorno en el que las herramientas, que identifica con la tecnología, se hallan en un estadio de evolución o versión muy superior (v3.0) al de las ideas (v1.5) o al de los grupos que las gestionan (v1)[8].

Considera también Lyle que teniendo en cuenta que las ideas se encuentran en la génesis de las herramientas empleadas, el hecho de disponer de tecnología muy avanzada, sin evolucionar en la forma de entender los procesos para optimizar su manejo, o permanecer estancados en los conceptos[9] y procedimientos de siempre, solo facilita una frágil apariencia de progreso ante el inexorable cambio. El grupo y su forma de estructurarse deberán a su vez facilitar el surgimiento de ideas adaptadas al nuevo entorno tecnológico[10].

Robert Work, secretario adjunto de Defensa estadounidense, afirmó durante una intervención en el *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, en octubre de 2016, con motivo de una jornada titulada *Assessing the Third Offset Strategy (TOS)* que, además del avance tecnológico, se necesitarán nuevos modelos operacionales y organizacionales para contrarrestar a sus competidores actuales. El general Paul J. Selva, *vice-chairman* del Estado Mayor Conjunto estadounidense, resaltó en ese mismo foro la importancia que habría de darse en este sentido a las ideas, que cristalizarán en nuevas tácticas, técnicas, procedimientos y doctrina a través del desarrollo conceptual y la experimentación operativa[11].

---

[7] LYLE, Dave. «The Foundations of Innovation (Part 1 of 5) – A Model of Innovative Change». 22 de octubre de 2014. Disponible en http://cimsec.org/foundations-innovation-part-1-5-model-innovative-change/13403 Fecha de consulta 14.01.2017.

[8] *Idem.*

[9] N. del A.: la OTAN, en el AAP-6, «Glosario de Términos y Definiciones», define concepto como «*a notion or statement of an idea, expressing how something might be done or accomplished, that may lead to an accepted procedure*».

[10] *Idem.*

[11] PELLERIN, Cheryl. «Deputy Secretary: Third Offset Strategy Bolsters America's Military Deterrence». DoD News, Defense Media Activity. 31 de octubre de 2016. Disponible en https://www.defense.gov/News/Article/Article/991434/deputy-secretary-third-offset-strategy-bolsters-americas-military-deterrence/ . Fecha de consulta 06.06.2017.

En la misma línea afirma Ismail que, en el mundo actual, en el que las tecnologías avanzan de forma imparable y a un ritmo de crecimiento exponencial, el secreto reside no tanto en obtenerlas, conocerlas o desarrollarlas, sino en detectar con suficiente antelación cómo van a afectar o cómo pueden ser usadas en beneficio propio[12]. En este sentido, se impone la evolución de un modelo de anticipación basado más en la identificación de lo posible que de lo predecible o previsible.

Y ahí es dónde se encuentra el verdadero reto; en la capacidad para detectar los patrones de cambio, renunciando al encorsetamiento que supone el pensamiento prospectivo lineal. La anticipación al cambio requerirá bajo su punto de vista adoptar una nueva forma de pensar.

De hecho, los atributos internos de la «organización exponencial» de Ismail, así denominada por la agilidad y capacidad de evolución de sus estructuras y formas de actuación para adelantarse a los cambios en el entorno, pueden agruparse bajo el revelador acrónimo I.D.E.A.S. (*Interfaces, Dashboards, Experimentation, Autonomy, Social Technologies*).

Interfaces (interconexión), o la capacidad para convertir los proyectos en realidades a través de procesos fiables, compartidos y adaptados a las circunstancias.

- *Dashboards* (panel de control), lo que supone la capacidad de acceso por toda la organización a todas las métricas y datos disponibles, lo que conlleva un amplio proceso de digitalización.
- *Experimentation* (experimentación) de nuevos procesos y paradigmas, dentro de un margen de riesgos controlados, asumiendo como normales e incluso aceptables los conceptos de pérdida y fracaso.
- *Autonomy* (autonomía), funcionando con grupos multidisciplinares, autoorganizados y bajo autoridad cada vez más descentralizada.
- *Social technologies* (redes sociales), en el ámbito laboral, que permitan una mayor interacción horizontal en organizaciones eminentemente verticales, acortando procesos de toma de decisiones y, sobre todo, como apunta Rangaswami, jefe científico de *SalesForce*, fomentando el desarrollo de ideas en la comunidad[13].

De este modo, la idea, que la RAE define como «plan y disposición que se ordena en la imaginación para la formación de una obra», puede considerarse como elemento de

[12] ISMAIL, Salim. Exponential Organizations. Diversion Books. Nueva York. 2014.
[13] *Idem.*

referencia del sistema y una de las claves en el nuevo escenario, para contribuir a impulsar la eficiencia de las organizaciones, al tiempo que dominar el impulso tecnológico. Se trata de una apuesta firme por el valor de la abstracción.

Las ideas sobre cómo afrontar el desafío parece que se van a convertir así en el principal motor de una necesaria transformación que cada vez va a dejar un margen menor al tiempo, a la espera y, sobre todo, a la improvisación que supone la recurrencia a la acción inmediata. El adecuado impulso de la creatividad y el incremento de la eficacia de la gestión del conocimiento corporativo en todos sus ámbitos marcarán la diferencia entre el éxito y el fracaso, entre la excelencia y la mediocridad; entre la victoria y la derrota.

O'Keefe, fundador de *Future Partners LLC*, considera asimismo que la capacidad de innovación requiere una estrategia basada en la audacia de planteamientos, fomento de la curiosidad y el dejar hacer, materializar la idea en algo escrito, apostar con cautela y moverse rápido[14].

En línea con lo anterior, el secretario de Defensa estadounidense, general Mattis relaciona las ideas con la necesaria reforma de las prácticas organizacionales para afrontar el nuevo entorno, una de las tres grandes líneas de acción de la defensa de su país. Para ello, afirma el general, el departamento debe hacer un uso más efectivo de su personal[15]. Así, con respecto a la transformación de la organización apunta que: «(It) will require delegating decision authority in many cases to the outer edges of the enterprises to unleash the great ideas we find among our bright and committed (air) men. It's also important to integrate this across the joint force, because the real strength we've exhibited over 16 years of war is jointness»[16].

Volviendo a Lyle, señala también este autor que algunos estudios de hace ya años, como el de la *Office of Net Assessment's 1992 study on Revolutions of Military Affairs,*

---

[14] O´KEEFE, Chris. Presentación «Think wrong». International Concept Development & Experimentation Conference. «Maintaining Advantage in an Era of Global Challenges». Londres, 10-12 octubre 2017.

[15] Junto al refuerzo de partenariados y el aumento de la letalidad de sus fuerzas.

[16] PELLERIN, Cheryl. «Mattis: DoD Lines of Effort Include Building a More Lethal Force». DoD News, Defense Media Activity. 20 septiembre 2017. Disponible en https://www.defense.gov/News/Article/Article/1318291/mattis-dod-lines-of-effort-include-building-a-more-lethal-force/ . Fecha de consulta 23.01.2018. T. del A.: Esto requerirá en muchos casos descentralizar la autoridad de decisión en las empresas a fin de dar rienda suelta a las grandes ideas que surgen de un personal (aviador) brillante y comprometido. Es importante integrar esta circunstancia en la fuerza conjunta, pues nuestra verdadera fortaleza durante 16 años de guerra ha sido precisamente la capacidad conjunta.

han mostrado históricamente que los mayores desafíos en tiempos pasados de cambio revolucionario (y en uno de ellos no pocos afirman que nos encontramos) han sido primordialmente de carácter intelectual y no técnico.

Posteriores revisiones de este estudio, teniendo en cuenta incluso los grandes avances tecnológicos que se han producido desde entonces, siguen insistiendo en que tratar con los desafíos que se avecinan requerirá de un pensamiento innovador, nuevas organizaciones y conceptos operacionales, y nuevas estrategias a largo plazo si (los EE. UU.) quieren retener una posición militar dominante, al tiempo que evitar el desgaste global (*imperial overstretch*) y el agotamiento económico en los años venideros[17].

Esto significa para Lyle que es crítico para la innovación y viabilidad de cualquier organización poder promover la generación de ideas que desplacen a las actuales que han perdido validez, esto es «ideas sobre las otras ideas» (lo que sugiere cambio real) y no solo, aunque también, «ideas sobre cómo usar las herramientas» (lo que sugiere acomodo)[18].

De esta manera, cabría afirmar que las dinámicas de competición y eventual confrontación internacional se adentran en lo que parece ser un periodo de competición innovadora en los modos de actuación, de novedosa generación de capacidades e incluso de empleo creativo de la tecnología, tendencia que está llamada a dejar obsoleta las tradicionales carreras armamentísticas propias de conflictos pasados.

Hacia una cultura de las ideas

Pero no basta con (detectar la necesidad de) generar ideas. Las nuevas ideas no deben permanecer en la categoría de la entelequia, pues han de ser ante todo factibles técnica y financieramente, además de replicables, adaptadas a las circunstancias de la organización, enfocadas a la consecución de unos objetivos definidos y deben proporcionar unos resultados duraderos y beneficiosos para la organización. Además

[17] LYLE, Dave. «Fifth generation warfare and other myths: clarifying muddled thinking in our current defense debates». Over the Horizon. 4 de diciembre de 2017. Disponible en https://othjournal.com/2017/12/04/fifth-generation-warfare-and-other-myths-clarifying-muddled-thinking-in-our-current-defense-debates/ . Fecha de consulta 20.03.2018.

[18] *Idem.*

de lo anterior, como apunta O´Keefe, una buena idea ha de ser aceptada por el grupo[19].

Y es precisamente este último punto, el de la aceptación, el que solo se podrá alcanzar integrando la búsqueda de la innovación y de las nuevas ideas en la cultura de la organización, en su forma de pensar y actuar, promoviéndolas y fomentando su coexistencia con las operaciones cotidianas, a las que están llamadas a dar forma y de las que se retroalimentarán para futuras remodelaciones. En este sentido, Hoffman[20] considera la capacidad de probar e implantar nuevas ideas como otra de las ya referidas las siete condiciones que ha de fomentar cualquier organización si busca ser realmente innovadora.

Por ello, la promoción de la creatividad a través de la idea, de la duda y de la experimentación; el fomento de la abstracción como fundamento e impulso irrenunciable de la operación; su incardinación en el acervo institucional; así como la percepción del reconocimiento de sus beneficios, de la aceptación en todos los niveles jerárquicos y de su validez para transformar las maneras tradicionales de realizar las cosas, han de incluirse en la cotidianidad de la organización. Todos estos parámetros juntos entrarán así a formar de su «comportamiento estandarizado, institucionalizado y habitual», que no es otra cosa que su cultura organizacional según la describe O´Toole[21].

De hecho, considera Jordán[22], al estudiar los «porqué» y los «cómo» de los procesos de cambio militar, que una de sus explicaciones se centra en factores de índole cultural. Así lo entienden, según cita, Farrell y Terriff[23], que creen que «la cultura (…) es un factor clave a la hora de entender los objetivos, estrategias y modos de operar de un determinado ejército. Es decir, la cultura influye, a menudo de manera implícita, en la dirección que adoptará la innovación. Por ello, las transformaciones culturales —tanto de la estratégica de la sociedad y sus élites, como la organizacional de la institución militar— pueden convertirse en un potente motor de innovación en los ejércitos».

---

[19] *Op. Cit.*
[20] *Op. Cit.*
[21] O´TOOLE, James. «El liderazgo del cambio». Prentice Hall Hispanoamericana. 1996.
[22] JORDÁN, Javier. «Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares. La respuesta de Estados Unidos después del 11-S como caso de estudio». Revista de Ciencia Política / volumen 37 / N° 1 / 2017 / 203-226. P. 207. 2017.
[23] FARRELL, Theo y TERRIFF, Terry. «The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology». Boulder, CO: Lynne Rienner. 2002. Citado por Jordán (*Op. Cit*. 2017).

Así, por ejemplo, entre las recomendaciones del *Defence Innovation Board* (DIB)[24] de los EE. UU. relativas al personal en su Departamento de Defensa, junto a la creación de una jefatura para la innovación que fomente una cultura sobre la misma y el emprendimiento entre sus trabajadores, se encuentra la adopción de lo que denomina una «cultura de experimentación», proporcionando una mayor voz al personal, aumentando su predisposición al riesgo a la hora de innovar y promoviendo la creatividad y las aproximaciones divergentes en los ámbitos en los que la actuación militar, dada su particular naturaleza, lo permita[25].

De este modo, la consideración de entornos futuros con las características, dinámicas y marcados por la presencia tecnológica descritas al principio de estas líneas, parece aconsejar que se debe afrontar la tarea de impulsar una evolución de la cultura organizacional que fomente el desarrollo de la idea y la innovación que, en conjunción con la imprescindible actualización tecnológica, actúe como motor de la transformación en las Fuerzas Armadas para adaptar su actuación a un futuro que ya es realidad.

El citado cambio requerirá un alto grado de concienciación y subsecuente compromiso por todos los integrantes de la organización, especialmente en los niveles jerárquicos superiores, aunque requiere de la participación activa de todos, y se apoyará en el impulso de iniciativas varias en diferentes líneas de actuación.

Entre ellas, destacan por su especial importancia la educación y el adiestramiento, otra de las condiciones para la innovación según Hoffman[26], incorporando la familiarización con la tecnología desde el inicio de las diferentes carreras profesionales; la potenciación de centros de pensamiento, debate y desarrollo conceptual[27], que fomenten el debate y la investigación, como referencia en esos ámbitos para los procesos de transformación.

---

[24] El DIB es uno de los comités federales independientes que asesoran y recomiendan al secretario de Defensa y su adjunto sobre formas innovadoras de afrontar el cambio en lo que se refiere a estructuras organizativas y procesos, conceptos funcionales y operativos y aplicaciones tecnológicas. Para más información, consultar: http://innovation.defense.gov/

[25] De hecho, este último aspecto, el de definir en determinadas circunstancias los límites de la creatividad, habrá de ser en todo caso muy tenido en cuenta cuando se trata de organizaciones como la militar en las que la jerarquía, la precisión, la concatenación de eventos y efectos encaminados a un mismo fin, o la disciplina en el combate, por citar solo algunos, son condicionantes decisivos a la hora de su empleo como instrumento del poder estatal.

[26] *Op. Cit.*

[27] Como es el caso del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), respecto al nivel estratégico, o del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC), en lo referido al nivel operacional; ambos en el CESEDEN.

Junto a lo anterior, también ocuparán un lugar de excepción la optimización del conocimiento, lo que contribuirá al aprendizaje institucional; el intercambio profesional a todos los niveles, aprovechando las oportunidades profesionales que brindan las tecnologías encaminadas a la interrelación (social) en el entorno laboral; o la interrelación internacional[28] y con el ámbito civil, esta última a la sazón a la cabeza del desarrollo y la innovación tecnológica[29], lo que subvierte la tónica general propia de los paradigmas de desarrollo en épocas pasadas, en las que el impulso tecnológico provenía esencialmente de la milicia.

Pero además, la transformación exigirá la puesta en práctica y la promoción de un estilo de liderazgo que otorgue un mayor poder al individuo y sea capaz de detectar y desarrollar sus mejores capacidades y competencias en beneficio de la organización.

Como recoge el documento *Mission Command*[30], sancionado por el general Martin Dempsey, *Chairman* del Estado Mayor Conjunto estadounidense, se trata de crear un clima que, entre otros, otorgue al subordinado mayor capacidad de decisión y que sea tolerante con el error, lo que sin duda va a potenciar la iniciativa.

En este sentido, será necesario prestar especial atención a los cambios sociales que ocurren en el entorno, también ciertamente exponenciales, casi a la par que la tecnología que los propicia y que retroalimenta, los cuales son, consecuentemente, susceptibles de generar una «brecha generacional», quizá ahora más notoria que en épocas pasadas, y que afectan sobre todo a las nuevas generaciones de líderes incorporados a las FF. AA. en los últimos años.

A este respecto, afirma Dubick que las nuevas generaciones de militares, educados desde su nacimiento en las nuevas tecnologías, que además han crecido profesionalmente en el marco de operaciones multidimensionales, en las que es norma la interrelación con personal ajeno a su cadena de mando, incluyendo al de otras

[28] Un ejemplo lo constituye la activa participación de España en iniciativas multinacionales como es el MCDC (*Multinational Capability Development Campaign*), que tiene por objeto el desarrollo colaborativo de conceptos de interés común para dar solución a problemas identificados en los entornos operativos presente y futuro. La capacidad de interactuar con socios no tradicionales que brinda el marco de esta iniciativa, compartiendo recursos materiales y humanos, unida a la ausencia de condicionantes normativos o de procesos de toma de decisiones y al enfoque eminentemente técnico de los proyectos que desarrolla, hacen del MCDC una excelente herramienta para contribuir a la Transformación de las Fuerzas Armadas.

[29] En este sentido, parece muy conveniente la potenciación del personal reservista como fuente de actualización e innovación en áreas del conocimiento en las que el personal de las Fuerzas Armadas no posee la experiencia y/o conocimiento suficientes.

[30] *White paper* «Mission Command», del general Martin Dempsey, Chairman del Estado Mayor Conjunto. EE. UU. P. 8. 3.04.2012.

naciones, líderes locales o religiosos, ONG, etc., se encuentran más familiarizados con un tipo de liderazgo más horizontal e informal, perfectamente coexistente con el que emana de la jerarquía de la organización[31]. Esta circunstancia les lleva en general a encontrarse realmente cómodos en ámbitos en los que la libertad de acción, la participación en la toma de decisiones y la valoración de sus aportaciones sea un hecho.

Conclusiones

El entorno en el que desarrollarán su actividad las Fuerzas Armadas durante los próximos años se caracteriza por unas altas dosis de complejidad, incertidumbre, ambigüedad, volatilidad y disputa. A ello se une un crecimiento exponencial en el ámbito tecnológico, que facilita la interconexión y promueve incluso cambios sociales.

A su vez, las luchas por la hegemonía mundial y regional, así como la irrupción en escena de actores de naturaleza no estatal, ponen en jaque un sistema internacional diseñado para garantizar la por todos aceptada legítima competencia entre naciones-Estado, cuya regulación muchos emplean de forma torticera.

El avance tecnológico, sobre todo en lo que respecta a transportes y comunicaciones, privilegia el entorno de la información como espacio de enfrentamiento y propicia que, en el conflicto venidero, los teatros de operaciones trasciendan del espacio físico tradicional, trasladándose muchas veces a los territorios nacionales y a los ámbitos ciberespacial y cognitivo. Esta circunstancia lleva aparejado un alto potencial de impacto sobre la estabilidad y resiliencia de las sociedades agredidas, en las que en especial sus opiniones públicas se convierten en objetivo.

Todo ello conforma un nuevo escenario en el que el conflicto presenta facetas hasta ahora prácticamente desconocidas. Las estrategias de guerra híbrida, de carácter asimétrico, virtuales, el terrorismo, las agresiones multidominio o la generación de estrategias de zonas gris son y serán una constante en la controversia internacional.

Para afrontar esta situación, los actores internacionales y en especial los organismos encargados de su seguridad y defensa, más en concreto sus Fuerzas Armadas,

[31] DUBICK, J. M. «Leadership beyond the chain of command». ARMY MAGAZINE Volume 59, Núm. 12. Diciembre de 2009. Disponible en http://ausarweb01.inetu.net/publications/armymagazine/archive/2009/12/Pages/default.aspx . Fecha de consulta 22.02.2018.

deberán ante todo entender, interiorizar y tratar de adelantarse al nuevo e imparable fenómeno que evoluciona ante ellos, en el que la única constante real e invariable parece ser es el cambio.

Para ello, habrá que abandonar definitivamente planteamientos basados en la pretendida linealidad de acontecimientos y fenómenos, o en la ocurrencia pasada como modelo de planeamiento futuro, así como desterrar la falsa sensación de seguridad que otorga la disposición de mayores cantidades de recursos y capacidades convencionales o asignaciones presupuestarias, por otro lado, en clara tendencia decreciente.

Dado lo anterior, será clave la búsqueda de la innovación, la creatividad, la idea, así como su incardinación en la cultura de la organización, en su forma de pensar y actuar, como principal herramienta para adelantarse a «lo siguiente», promoviéndolas a todos los niveles y fomentando su coexistencia con las operaciones cotidianas, empleando adecuadamente la tecnología y adaptando las organizaciones. La innovación formará parte de la cultura y esta, a su vez, será motor de innovación en un escenario de cambio permanente.

El proceso requerirá de la permanencia de valores tradicionales, como núcleo, sostén y principal referencia de la institución militar; pero también un alto grado de compromiso por parte de todos los integrantes de la organización, especialmente en los niveles jerárquicos superiores. A su vez, se apoyará en el impulso de iniciativas varias en ámbitos tan dispares como la educación y el adiestramiento, la potenciación de centros de pensamiento y desarrollo conceptual, la optimización del conocimiento y el intercambio profesional, o el intercambio internacional y con el ámbito civil.

También será crítica la promoción de un estilo de liderazgo que impulse al individuo y desarrolle sus mejores capacidades y competencias en beneficio de la organización, teniendo especialmente en cuenta, en momentos de cambio como el actual, las peculiaridades de las nuevas generaciones de militares, que han sido educadas en el manejo de las nuevas tecnologías y que están acostumbradas a una mayor libertad de acción, a la participación en la toma de decisiones y a que la valoración de sus aportaciones sea un hecho.

*Luis Alberto Hernández García**
Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

51/2018 01 de mayo de 2018

*Paula Iriarte Pestaña**

El origen de la piratería y los tráficos marítimos ilegales: la situación en África Occidental y la presencia del crimen organizado

El origen de la piratería y los tráficos marítimos ilegales: la situación en África Occidental y la presencia del crimen organizado

Resumen

La presencia generalizada de actividades relacionadas con el crimen organizado en varios países del África Occidental hace de esta una región clave para su estudio. ¿Qué factores se encuentran detrás del nacimiento del crimen organizado en esta zona del continente africano? ¿Qué elementos están favoreciendo su desarrollo? Con el fin de aportar respuestas a esta problemática, este documento se centra en la exposición y análisis de los sectores político, económico y social de África Occidental, haciendo especial hincapié en las principales formas de crimen organizado detectadas en la zona.

Palabras clave

Crimen organizado, África Occidental, golfo de Guinea, desarrollo, conflictos, corrupción, ilegalidad, gobernanza, piratería, pobreza.

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

Paula Iriarte Pestaña

The origin of piracy and illegal maritime traffics: the situation in West Africa and the presence of organized crime

Abstract

The widespread presence of organized crime activities in certain countries of Western Africa, makes it a key region for its study. What factors are behind the origin of organized crime in this area of the African continent? What elements are favouring its development? In order respond to this problem, this article focuses on the exposure and analysis of the political, economic and social sectors of West Africa, with special emphasis on the main forms of organized crime detected in the area.

Keywords

Organized crime, West Africa, Gulf of Guinea, development, conflicts, corruption, illegality, governance, piracy, poverty.

Introducción

La región de África Occidental es, de facto, considerada como una de las más inestables del mundo en términos de seguridad. Son diversos los factores que afectan a los países que conforman este área del planeta. Por un lado, factores internos de tipo económico, político y cultural configuran una realidad de Estados en los que la violencia y los conflictos sociales pueden implicar el desarrollo de conflictos armados. Por otra parte, las influencias externas ejercidas por parte de otros países de la región, con situaciones de inestabilidad análogas, añaden una constante presión a la situación de estos Estados e influyen en sus dinámicas nacionales. Además, se añaden también aquellos factores externos de tipo económico y político ejercidos por organismos internacionales, países vecinos u otros países más lejanos, pero con intereses en los países afectados.

Esos elementos configuran una realidad de Estados cuyos escenarios de inestabilidad animan a grupos delictivos y de crimen organizado a desarrollar prácticas ilegales de todo tipo, con profundas consecuencias sociales y económicas. Por esta razón, en los últimos años, diversas organizaciones criminales de carácter internacional han surgido y se han posicionado en la zona. En consecuencia, los países del África Occidental han registrado un aumento muy acusado de las actividades criminales.

Además de las características internas de estos países, que parecen favorecer la generación de un clima de actividades ilegales, la posición geoestratégica de los Estados que componen el suroeste del África Occidental es un aspecto fundamental a tener en cuenta, ya que ha permitido su conversión en puntos de tránsito claves para diversos tipos de tráficos ilegales, además de casos de piratería y secuestros[1].

Para poder comprender la consideración del crimen organizado como un elemento clave en el análisis de esta región africana, es importante establecer una base de conocimiento previo sobre el mismo, para después poder determinar el alcance que el crimen organizado tiene en la zona.

A lo largo de este documento se analizará la presencia del crimen organizado en África Occidental. Para ello, primeramente se presentarán a modo de introducción las

[1] DENÉCÉ, Eric, RODIER, Alain, «The security challenges of West Africa», en HEINRIGS, Philipp; TRÉMOLIÈRES, Marie (Eds.), Global Security Risks and West Africa. Development challenges, West African Studies, OECD, 2012, OECD Publishing. Disponible en el web: [http://www.oecd-ilibrary.org/development/global-security-risks-and-west- africa_9789264171848-en] [Consulta: 5 de octubre 2017] p. 44.

características generales que presenta el crimen organizado y, posteriormente, se expondrá la región de África Occidental a través de los sectores político, económico y social. En último lugar, se tratarán las actividades criminales detectadas en esta área del continente africano, tras lo cual nos permitirá finalizar con una conclusión acerca del conjunto de factores que se esconden tras el auge de las acciones de crimen organizado en esta zona.

A primera vista, pareciera que cuestiones no resueltas de la etapa colonial y prácticas irregulares, hubieran sido arrastradas hasta la actualidad, degenerando en: diferencias entre grupos étnicos que amenazan la estabilidad social; incapacidad de los gobiernos de ejercer su autoridad y de obrar de acuerdo a la legalidad; y economías débiles que no permiten el correcto desarrollo humano. Con este panorama socioeconómico y político, proliferan actividades de dudosa legalidad que permiten el enriquecimiento rápido y abundante de determinados individuos y grupos[2].

Crimen organizado: una aproximación

El crimen organizado no es un fenómeno nuevo, sin embargo, fue con el inicio de la década de los noventa cuando se le otorgó una mayor conciencia a lo que constituye este fenómeno y al alcance de su peligrosidad. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sostiene la definición dada en la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional para «grupo criminal organizado» como un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un periodo de tiempo; actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material[3]. A pesar de la veracidad de esta definición, no es la única y tampoco podemos asegurar que sea la más rigurosa, debido a la constante evolución de la criminalidad y a sus actuaciones en ambas vertientes, tanto legal como ilegal[4]. El hecho de que la criminalidad no conozca

[2] Véase SANTÉ ABAL José M.ª, Conflictos sociales: Hacia la evaluación de riesgo, Madrid, Ministerio de Defensa, 2017, ISBN978-84-9091-276-8, pp. 193-194.

[3] UNODC, Crimen Organizado Transnacional, Centroamérica y Caribe. Disponible en el web: https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html [Consulta: 7 de octubre 2017].

[4] ANGUITA OLMEDO, Concepción. «La delincuencia organizada: un asunto interior de la Unión Europea. Concepto, características e instrumentos para su neutralización», Revista Española de Relaciones Internacionales, n.º 2, pp. 152-172, 2010. P. 155. Disponible en el web: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4844051.pdf [Consulta: 10 de octubre 2017].

límites, complica el establecimiento de una definición única y consensuada a nivel internacional.

El crimen organizado es un «actor» importante, capaz de influir en la actuación de gobiernos, empresas, jueces, economías y sociedades. Los recursos son innumerables y su capacidad económica es colosal. Por ello, se trata de un actor de suma importancia y a tener en cuenta en cualquier análisis que se realice sobre la situación económica, política y social de Estados poco desarrollados en estos órdenes.

Se trata de un fenómeno de alta intensidad, pero de baja visibilidad. Muchas de las organizaciones criminales no sólo se dedican a tráficos ilícitos concretos (drogas, personas, armas) sino que practican el pluridelito, puesto que es más rentable y permite dominar varios territorios y rutas. Podemos distinguir, entre las principales formas del crimen organizado: el narcotráfico, referente a todo comercio y tráfico de drogas; el tráfico de seres humanos, relacionado a su vez con la explotación laboral y sexual; los tráficos de bienes y materiales, referentes al control, posesión, explotación y venta de bienes y materiales prohibidos o reglamentados (como el tráfico de armas y explosivos); la delincuencia económica, financiera e informática, relacionada a su vez con el blanqueo de capitales; y el tráfico ilícito de materiales de doble uso, como materiales nucleares, radiológicos, biológicos y químicos[5].

De esta forma, el crimen organizado, gracias a su capacidad, recursos y actuaciones, consigue tener un fortísimo impacto en las estructuras estatales. Esto es especialmente preocupante en el caso de aquellos Estados más frágiles puesto que, al no poseer la fuerza suficiente para enfrentar este fenómeno, muchos acaban con sus estructuras corrompidas. Al debilitar al Estado, el crimen organizado consigue su objetivo: subvertirlo. De esta forma, se aseguran un entorno favorable a sus actividades ilícitas y pueden seguir operando sin apenas resistencia.

En los últimos años, los efectos de la globalización también han afectado al crimen organizado y le han otorgado la característica de transnacional. Y es que, entre las consecuencias que se desprenden de este proceso, se encuentra la interdependencia que se da a nivel global entre los países. Debido a esto, y a su presencia en múltiples ámbitos, el crimen organizado también se ha visto influido por este fenómeno. La presencia de las organizaciones de crimen organizado a nivel estatal como un actor

[5] DIOP, Daouda. «Los instrumentos internacionales de lucha contra el crimen organizado», Monografía CESEDEN, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 1 de mayo de 2013, pp. 5-7.

más, ha hecho que se hayan visto envueltas dentro de este proceso de cambio, innovador y mundial. De este modo, hemos presenciado el desarrollo y surgimiento de organizaciones de crimen organizado de carácter transnacional: la delincuencia organizada se ha internacionalizado y deslocalizado[6]. De esta forma, los Estados ya no pueden concebir al crimen organizado como un problema nacional, por más que la actividad de este, dentro de sus fronteras, no sea notable.

El crimen organizado ha encontrado en la globalización a una «aliada», especialmente entre los siguientes aspectos: la porosidad de las fronteras, la falta de armonización y cierta descoordinación en la ejecución de medidas preventivas entre los países, y en la descentralización de la información a nivel estatal[7], hasta hace poco tiempo.

África Occidental en términos sociales, políticos y económicos

Los casos de piratería y secuestros registrados en esta área del continente africano están aumentando de forma alarmante y son especialmente violentos: los episodios están protagonizados por personas fuertemente armadas cuyos ataques se saldan con numerosas bajas dentro de las tripulaciones que secuestran[8]. Pero, antes de analizar la presencia del crimen organizado en la región es importante preguntarse, ¿cuál es la situación en África Occidental?

La región que se encuentra más al oeste del continente africano está constituida por los siguientes Estados: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Debido al gran número de países presentes, es importante resaltar que con este análisis social, político y económico no se pretende asegurar que las tendencias encontradas sean las mismas en todos y cada uno de estos Estados, sino que, respetando la diversidad, el desarrollo histórico y las tendencias propias, se van a presentar las características sociales, políticas y económicas que se han detectado como comunes.

La región se presenta como un conglomerado de guerras civiles, crisis, enfermedades, corrupción, catástrofes, pobreza, exclusión social y violencia. Si bien es cierto, debe reconocerse una cierta mejora de las condiciones de vida, de acuerdo con el IDH

[6] ANGUITA OLMEDO, Concepción, 2010, *op. cit*., p. 153.
[7] ANGUITA OLMEDO, Concepción, Terrorismo y Crimen Organizado Curso 2016/2017, Máster en Política Internacional, Universidad Complutense de Madrid.
[8] DÉNÉCÉ, RODIER, en HEINRIGS, TRÉMOLIÈRES, 2012, *op. cit*., p. 49.

(Índice de Desarrollo Humano). Pero, aun así, existen obstáculos estructurales que impiden la buena gobernanza y resaltan su gran dependencia de la cooperación al desarrollo[9].

Políticamente, estos Estados podrían considerarse democracias en las que, ciertamente, existen elementos de participación política, pero, a pesar de ello, existen serias dificultades para ejercer una buena gobernanza dada la existencia de conflictos violentos, retazos de guerras pasadas, tiranías, corrupción y despotismo[10]. También, los sistemas de justicia y legislativo están muy poco desarrollados, institucionalizados y con presencia de corrupción e impunidad[11]. Las fuerzas de seguridad del Estado poseen carencias formativas, de personal y materiales[12], aspectos muy negativos teniendo en cuenta el escenario de conflictos armados internos, la porosidad de las fronteras y la proliferación ilegal de armas en la región.

La gobernanza, en África Occidental, ha sido durante décadas «agresiva» y con un desarrollo institucional mínimo. Ha estado basada en los intereses de ciertas élites gobernantes, familias o clanes, las cuales subordinaban los intereses colectivos, de manera que estos nunca eran formulados[13]. Los desafíos son enormes: conflictos violentos, legados de guerras pasadas, despotismos y tiranías. Son pocos los países que consiguen lidiar con las injusticias del pasado de una forma apropiada[14].

Muchos gobiernos no poseen los recursos necesarios para poder gobernar y controlar de forma adecuada las instituciones estatales, por lo que sus habilidades están limitadas en muchos casos[15].

Uno de los problemas a los que estos Estados deben enfrentarse es la presencia de señores de la guerra con poder económico y político, que están presentes en las

[9] BERTELSMANN STIFTUNG, «Beyond Catastrophes», West and Central Africa, Regional Reports, Transformation Index BTI 2016. Disponible en el web: [https://www.bti-project.org/en/pdf/?tx_rsmbstphantomjs_pi1%5Burls%5D%5B0%5D=https%3A%2F%2Fwww.bti-project.org%2Fen%2Freports%2Fregional-reports%2Fwest-and-central-africa%2F%3Fprint%3D1] [Consulta: 12 de octubre 2017] pp. 1-2.

[10] Ibid., p. 8.

[11] FELBAB-BROWN, Vanda, «The West African Drug Trade in Context of the Region's Illicit Economies and Poor Governance», Presentation to Conference on Drug Trafficking in West Africa, Arlington, VA, October 14, 2010. Disponible en el web: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1014_africa_drug_trade_felbabbrown.pdf [Consulta: 12 de octubre 2017] p. 3.

[12] Ibid.

[13] Ibid., p.2

[14] BERTELSMANN STIFTUNG, 2016, *op. cit*., p. 11.

[15] PHILIP DE ANDRÉS, Amado, «Organised crime, drug trafficking, terrorism: the new Achilles' heel of West Africa», FRIDE, mayo de 2008. Disponible en el web: [http://fride.org/download/com_achilles_heel_eng_may08.pdf] [Consulta: 13 de octubre 2017] p. 4.

instituciones gubernamentales y se han convertido en políticos y hombres de negocios. Incluso, con la finalización de las guerras muchos combatientes desmovilizados y sus líderes se han reagrupado y han continuado explotando tanto a las economías basadas en recursos como sus subsidiaras ilegales y otros chantajes criminales[16].

Económicamente, la región está dotada de grandes reservas de minerales y recursos marinos, como: petróleo, diamantes, oro, madera, bauxita, etc. Cerca del 70% de la producción de petróleo africano se concentra en la región. Sus reservas de petróleo son tales que supone una fuente de abastecimiento para la economía global, de manera que el mantenimiento de esta zona como segura es fundamental para el mundo. Todo el comercio extranjero llega o es enviado por mar. El sistema de transporte marítimo toma una parte considerable del PIB y provee de empleo a muchos trabajadores costeros. Por tanto, la economía occidental y central del continente y su seguridad dependen de un comercio marítimo seguro y fiable[17].

En consecuencia, muchos de estos Estados destacan por su dependencia de las exportaciones de materias primas como: el petróleo, los diamantes, el uranio o el cobre. En muchos casos, esta dependencia es excesiva[18].

Socialmente, existen diferencias latentes entre los habitantes, que se observan en los sistemas educativo y sanitario[19]. La presencia de pobreza, desigualdades y el fuerte desempleo hace vulnerables a los jóvenes frente a los grupos criminales[20]. Además, la región ha sido escenario de muchos conflictos internos durante las últimas décadas, lo que se ha traducido en poblaciones desplazadas y fronteras difuminadas[21].

Es conveniente citar en este análisis la epidemia del ébola de 2014, ya que la importancia de este episodio radica en las condiciones sociales, políticas y económicas

---

[16] FELBAB-BROWN, 2010, *op. cit.*, p. 6.

[17] RINKEL, Serge, Piracy and Maritime Crime in the Gulf of Guinea: Experience-based Analyses of the Situation and Policy Recommendations, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr.41, August 2015. Disponible en el web: [https://www.ispk.uni- kiel.de/de/publikationen/arbeitspapiere/serge-rinkel-piracy-and-maritime-crime-in-the-gulf-of- guinea-experience-based-analyses-of-the-situation-and-policy-recommendations] [Consultado: 15 de octubre 2017]. p. 4.

[18] AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, «Africa must reduce its dependency on raw material exports and imports», 5 noviembre 2015. Disponible en el web: [https://www.afdb.org/en/news-and-events/africa-must-reduce-its-dependency-on-raw-material- exports-and-imports-14957/] [Consultado: 6 de noviembre 2017.]

[19] BERTELSMANN STIFTUNG, 2016, *op. cit.*, p. 7.

[20] BROWN, David E., The Challenge of Drug Traffickig to Democrative Governance and Human Security in West Africa, The Letort Papers, U.S. Army War College,Strategic Studies Institute, mayo de 2013. Disponible en el web: [http://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub1151.pdf] [Consulta: 5 de octubre 2017] p. 39.

[21] PHILIP DE ANDRÉS, Amado, mayo de 2008, *op. cit.*, p. 3.

que conllevó: un aumento de la tasa de pobreza y un debilitamiento de los sistemas sanitarios. Esta epidemia supuso una oportunidad para medir la capacidad de respuesta de los gobiernos. En este sentido, los casos de Guinea, Liberia y Sierra Leona demostraron unos sistemas de salud atrasados[22].

La presencia del crimen organizado en la región

El surgimiento y presencia en la región del África Occidental de organizaciones criminales se ha observado como fenómeno reciente de los últimos diez años, pero lo cierto es que la actividad criminal ya se encontraba enlazada con el crimen organizado internacional desde el inicio del nuevo milenio[23]. Los países de esta región han demostrado, de acuerdo con UNODC, así como a través de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), un compromiso político en la lucha contra el crimen organizado[24].

Entre las diversas formas de crimen organizado que se han detectado en la zona, podemos determinar como principales aquellas detectadas en el golfo de Guinea, punto focal determinante en la región y próximo a nuestra área de estudio. Entre las mismas, el capitán de navío y doctor, Kamal Deen Ali, señala: la piratería y el robo de armas en el mar, el narcotráfico, las migraciones ilegales por mar y el tráfico ilegal de armas. Estos actos delictivos ocurridos en aguas del golfo tienen consecuencias directas que amenazan aspectos clave para la seguridad estatal y social, así como para el bienestar de las poblaciones. Por ejemplo, en el caso de la piratería, esta tiene consecuencias en la seguridad económica, energética, regional, alimentaria, nacional y del transporte; mientras que la migración ilegal afecta directamente a la seguridad nacional, regional y del transporte[25]. Otras formas de crimen organizado que han sido detectadas en la región de África Occidental en su conjunto, en este caso por UNODC, son: la

[22] Ibid., pp. 11-12.
[23] DÉNÉCÉ, RODIER, en HEINRIGS, TRÉMOLIÈRES, 2012, *op. cit*., p. 44.
[24] UNODC, Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment, February 2013. Disponible en el web: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf] [Consulta: 16 de octubre 2017] p. 7.
[25] ALI, Kamal-Deen. Maritime security cooperation in the Gulf of Guinea: prospects and challenges. Australian National Centre for Ocean Resources and Security (ANCORS), Faculty of Law, Humanities and the Arts University of Wollongong, 2014. Disponible en el web: [http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=5102&context=theses] [Consulta: 18 de octubre 2017] pp. 116-142.

apropiación de petróleo, el tráfico de personas, el vertido de desechos tóxicos, medicinas fraudulentas, contrabando de tabaco y el saqueo de recursos naturales[26].

Los grupos de crimen organizado presentes en la región se estructuran en forma de red y utilizan una lógica puramente comercial en la que un individuo emprendedor se une con otro o con varios individuos más para realizar un negocio. Estos grupos son células pequeñas formadas por individuos emparentados, normalmente del mismo grupo étnico o tribu y con conocimiento de las lenguas indígenas africanas. Estos individuos realizan sus tratos y posteriormente se dispersan, para reagruparse de nuevo cuando sea necesario. En el proceso utilizan identidades falsas, cambios de nacionalidad y se abstienen de utilizar la violencia para no ser detectados[27].

Entre las alianzas del crimen organizado de la región del África Occidental con otros grupos de crimen organizado a nivel internacional, destacan especialmente las entabladas con las redes de narcotráfico suramericanas: que han encontrado en esta región la vía de acceso a los mercados europeos, africanos[28] y asiáticos. Pero, desde hace unos años la región ya no es solo zona de tránsito si no de transacción también. Este cambio responde al establecimiento de una relación beneficiosa para ambas partes: por una parte, protege a los traficantes latinoamericanos de los riegos que conlleva el transporte en África y, por otra parte, los grupos locales emergentes consiguen hacerse poderosos y con un hueco en el mercado[29]. Además, se ha producido el desarrollo de laboratorios locales y un aumento del uso de todo tipo de drogas entre la población[30]. Entre los flujos de drogas más numerosos destacan: la cocaína y las metanfetaminas. Las drogas llegan, generalmente, vía marítima a las costas de África Occidental o por vía aérea, y posteriormente, se transportan por aire o tierra, atravesando el Sahel.

En lo relativo al tráfico de las medicinas fraudulentas, este tipo de sustancias, que se venden en la calle e incluso en farmacias, están poniendo en riesgo la vida de los

[26] UNODC, February 2013, *op. cit*., p. 7.
[27] BROWN, David E., 2013, *op. cit*., p. 9.
[28] PHILIP DE ANDRÉS, Amado, mayo de 2008, *op. cit*., p. 3.
[29] SHAW, Mark, «Leadership Required: Drug Trafficking and The Crisis Of Statehood In West Africa», Policy Brief, Institute for Security Studies No. 37 octubre 2012. Disponible en el web: [https://www.africaportal.org/documents/8535/No37Oct2012Drugs.pdf] [Consultado: 17 de octubre 2017] p. 3.
[30] UNODC, Regional Programme for West Africa 2016-2020, United Nations, 2016. Disponible en el web: [https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/UNODC_Regional_Programme_for_West_Africa_2016-2020.pdf] [Consultado: 19 de octubre 2017] p. 22.

habitantes[31]. El tráfico de personas se ha constituido como un lucrativo negocio, generando 150 millones de dólares al año gracias a los flujos que se dirigían, solamente, hacia Europa. Este tráfico es de carácter interno y regional en su mayoría, pero existen también importantes rutas interregionales donde las mujeres y los niños son las principales víctimas de explotación sexual, trabajos forzados, órganos, niños soldado, etcétera[32]. El tráfico de armas se sirve del descontrol existente en la fabricación y proliferación de armas de fuego y munición como consecuencia de los conflictos armados. Muchos países no poseen marcos legislativos adecuados y las habilidades, técnicas y medios para implementar las leyes internacionales de forma efectiva[33]. Los casos de piratería detectados se producen mediante el ataque a embarcaciones de todo tipo, la petición de un rescate y el asesinato de la tripulación, en muchos de los casos. Resulta interesante señalar la existencia de lazos de unión entre piratas, milicias, bandas armadas y aquellos individuos que se apropian del petróleo[34], siendo esta última actividad la más detectada entre los distintos ataques marítimos registrados[35]. El comercio ilícito de recursos naturales es preponderante en la región también, debido a su riqueza en términos de biodiversidad y minerales. El ejemplo más representativo es el tráfico de marfil[36].

¿Por qué es esta región tan propensa al desarrollo de tales actividades? Debido a la complejidad del objeto de estudio y sus diversas facetas, no podemos determinar un origen único; pero sí podemos detectar una serie de factores que han permitido su desarrollo. En términos históricos, en el momento en el que la Guerra Fría finalizó, también lo hicieron muchos de los apoyos internacionales que estos países recibían. Como consecuencia, estos Estados fueron sometidos a periodos de ajuste estructural caracterizados por carencias de medidas de subsistencia, gobernanza e imperio de la ley. Por tanto, los gobiernos que permanecieron se encontraban faltos de capacidades y necesitados de recursos. Por ello, el dinero procedente del narcotráfico suponía un factor ineludible[37], como probablemente lo suponían otras actividades ilícitas.

[31] Ibíd., p. 23.
[32] Ibíd., p. 24.
[33] Ibíd., p. 25.
[34] SHAW, Mark, octubre 2012, *op. cit.*, p. 9.
[35] UNODC, 2016, *op. cit.*, p. 26.
[36] Ibíd.
[37] SHAW, Mark, octubre 2012, *op. cit.*, p. 2.

Por otra parte, la región del África Occidental es un área donde coexisten numerosos conflictos que suponen un negativo añadido al problema del crimen organizado. Los Estados de esta región poseen tres grandes «males». En primer lugar, los conflictos internos persistentes y las insurgencias locales, donde muchas poblaciones se ven carentes de bienes y servicios, lo que les lleva a recurrir a la violencia como vía para su consecución, dado que los gobiernos tienen serias dificultades para establecer su autoridad[38]. La crisis económica, el crecimiento de la población y el calentamiento global, son algunas de las razones que han contribuido al malestar. En segundo lugar, la consolidación del terrorismo yihadista. Y, en tercer lugar, la propia expansión del crimen organizado[39]. A estas causas deben sumárseles los vestigios de las guerras civiles que, desde la década de los noventa, han sido protagonistas en varios de estos Estados, como Costa de Marfil o Liberia[40].

En definitiva, África Occidental se perfila como el enclave perfecto para el crimen organizado dada su gran permisividad por sus bajos niveles de cumplimiento de la ley, baja gobernanza, alta corrupción y porosas fronteras marítimas, aéreas y territoriales[41]. Las consecuencias de este tipo de actividades criminales no han tardado en producirse: una desestabilización generalizada en el ámbito legal y económico, al amenazar el imperio de la ley y promover la corrupción económica. Actualmente, en África Occidental las economías legales coexisten con economías paralelas, así como con el mercado negro. La parte más perjudicial es sin duda la de aquellos políticos que participan de estas actividades y se benefician, ya que contribuyen a la creación de una cultura de impunidad que no hace más que prolongar y aumentar la presencia de las actividades criminales[42]. Por otro lado, es importante señalar que los principales afectados son los habitantes, donde encontramos cifras alarmantes acerca del número de pérdidas humanas, o de forma más concreta, cómo debido al narcotráfico, las drogas han devaluado valores tradicionales que habían mantenido a las sociedades africanas cohesionadas y unidas, sociedades en las que jóvenes desesperados y

[38] DENÉCÉ, Eric, RODIER, Alain, en HEINRIGS, Philipp; TRÉMOLIÈRES, Marie (Eds.), 2012, *op. cit*. pp. 36-37.
[39] Ibíd., p. 37.
[40] Ibíd., p. 38.
[41] WYLER, Liana Sun, COOK, Nicolas en BROWN, David E., 2013, *op cit.,* p. 3.
[42] DENÉCÉ, Eric, RODIER, Alain, en HEINRIGS, Philipp; TRÉMOLIÈRES, Marie (Eds.), 2012, *op. cit*. p. 49.

desempleados, se convierten en objetivos de los grupos criminales para ser reclutados, debido a esas vulnerabilidades[43].

Otras consecuencias son la destrucción de infraestructura, la fuga de inversores extranjeros, la intensificación de los conflictos, la consolidación de guerrillas y grupos terroristas, y las migraciones[44].

Estas graves consecuencias demuestran la incapacidad de los gobiernos de ejercer sus funciones y, por tanto, se puede constatar que el crimen organizado controla una parte de la vida social, política y económica de la región[45] a base de crear inseguridad, violencia y corrupción.

Conclusiones

Al igual que se ha podido detectar en otras regiones del mundo afectadas por esta problemática, el origen y desarrollo del crimen organizado obliga al estudio de los sectores político, económico y social así como a la observación de factores externos, dado que no podemos determinar un origen único y concreto. El crimen organizado responde a la congregación de varios factores que, al combinarse, permiten su proliferación.

Los Estados en los que la presencia de su acción en la totalidad del territorio es deficiente, el gobierno y las administraciones presentan casos de corrupción, la economía es débil y el desarrollo humano también, son más propensos a la aparición de prácticas delictivas que permiten el enriquecimiento rápido y la instauración de redes de crimen organizado al presentar un marco favorable para sus actuaciones.

En el caso de la región de África Occidental, se han detectado una serie de deficiencias en términos políticos y sociales, que son preocupantes ya que constituyen los factores principales por los que el crimen organizado encuentra en África Occidental una región idónea y, por tanto, vulnerable.

Aspectos como la baja gobernanza debido a la permanencia de conflictos violentos, herencias de antiguas guerras y corrupción en las instituciones estatales; la falta de recursos gubernamentales que perjudica el control adecuado de las instituciones y del territorio; las carencias que presentan las fuerzas de seguridad del Estado; y la

[43] BROWN, David E., 2013, *op. cit.*, p. 39.
[44] DENÉCÉ, Eric, RODIER, Alain, en HEINRIGS, Philipp; TRÉMOLIÈRES, Marie (Eds.), 2012, *op. cit.*, p. 50.
[45] Ibíd., pp. 49 y 50.

presencia de pobreza, desigualdades y desempleo en la población, convierten a esta región del continente africano en un área vulnerable.

La debilidad política e institucional y la pobreza en Estados frágiles permiten la victoria de los grupos de crimen organizado mediante su establecimiento dentro de las estructuras estatales y de la sociedad. Las grandes extensiones aéreas, marítimas y territoriales sin vigilancia, y la inseguridad y expectativas vitales inconclusas de la población son los asentamientos «físicos» a los que los grupos criminales se aferran corrompiéndolos para arraigar sus actividades y continuarlas hasta permear todas las capas estatales.

Mientras que no se fortalezcan los sistemas judicial y legislativo; los gobiernos eliminen las prácticas corruptas y la impunidad, y el Estado se personifique en cada área del territorio, brindando seguridad, bienes y servicios mínimos a los habitantes, el crimen organizado con sus innumerables recursos y capacidad, seguirá siendo una alternativa a la que muchos no dudarán en recurrir dándole así continuidad dentro del Estado.

*Paula Iriarte Pestaña**
Máster en Política Internacional
Becaria del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

52/2018 03 de mayo de 2018

*José Manuel Piñero Álvarez**

Revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. ¿Hacia una nueva carrera armamentística?

Revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. ¿Hacia una nueva carrera armamentística?

Resumen

La Revisión de la Postura Nuclear (NPR[1] por sus siglas en inglés) de 2018 ha generado cierta controversia. Muchos analistas consideran que puede suponer el inicio de una nueva carrera armamentística en un escenario internacional que recupera la competición entre superpotencias y en el que Estados Unidos considera la posibilidad de responder con armamento atómico un ataque estratégico no nuclear. El presente documento analiza los principales aspectos de esta revisión, desde la introducción de nuevas armas nucleares de bajo rendimiento a la modernización de la triada ofensiva, con objeto de determinar si la NPR pone en riesgo los avances de los últimos años en materia de control de armamento.

Palabras clave

NPR, Revisión de la Postura Nuclear, disuasión nuclear, armas de bajo rendimiento, nuevo START, Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, carrera de armamento nuclear.

[1] *Nuclear Posture Review*

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

United States Nuclear Posture Review. Road to a new arms race?

Abstract

The 2018 Nuclear Posture Review has generated some controversy. Many analysts consider that it can mean the beginning of a new arms race in an international scenario that brings back the competition between superpowers and in which the United States considers the possibility of using atomic weapons to response against a non-nuclear strategic attack. This document analyses the main aspects of this review, from the introduction of a new low-yield nuclear weapon to the modernization of the offensive triad, in order to determine if the NPR puts at risk the advances of these last 40 years in nuclear arms control.

Keywords

NPR, Nuclear Posture Review, Nuclear Deterrence, Low-yield Weapons, New START, INF Treaty, Nuclear Arms Race.

Introducción

En enero de 2017, el presidente Donald Trump, entonces recién llegado a la Casa Blanca, ordenó una revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. El resultado de esta revisión salió a la luz el pasado 2 de febrero de 2018. El documento ha generado desde entonces multitud de análisis alertando del posible inicio de una nueva carrera de armamento nuclear en ese nuevo escenario de competición entre superpotencias que la propia NPR reconoce. A la necesaria modernización de la triada ofensiva americana se suman nuevos sistemas de armas en un escenario de desconfianza sobre el cumplimiento de los tratados de control de armamento atómico.

Antecedentes

NPR 1994

La primera revisión de la postura nuclear data de 1994[2]. Por aquel entonces, tres años después del colapso de la URSS y bajo el mandato del presidente Clinton, el Departamento de Defensa de Estados Unidos se veía obligado a considerar las misiones y capacidades de su arsenal nuclear en un escenario en el que su mayor competidor, la Unión Soviética, se había desintegrado.

Se trataba del primer documento que abordaba todos los aspectos de la postura nuclear americana, comprendiendo desde las generalidades de la política nuclear y la doctrina hasta las medidas de seguridad adoptadas o la estructura de la fuerza de disuasión.

En aquel momento, el tema central de la NPR era la drástica reducción del arsenal —un 79% entre 1988 y 2003—, en base a los acuerdos START, y que incluía la práctica eliminación del armamento no estratégico, al tiempo que se mantenía una capacidad nuclear suficiente como para ejercer una disuasión efectiva sobre cualquier amenaza para los Estados Unidos o sus aliados en Europa y Asia.

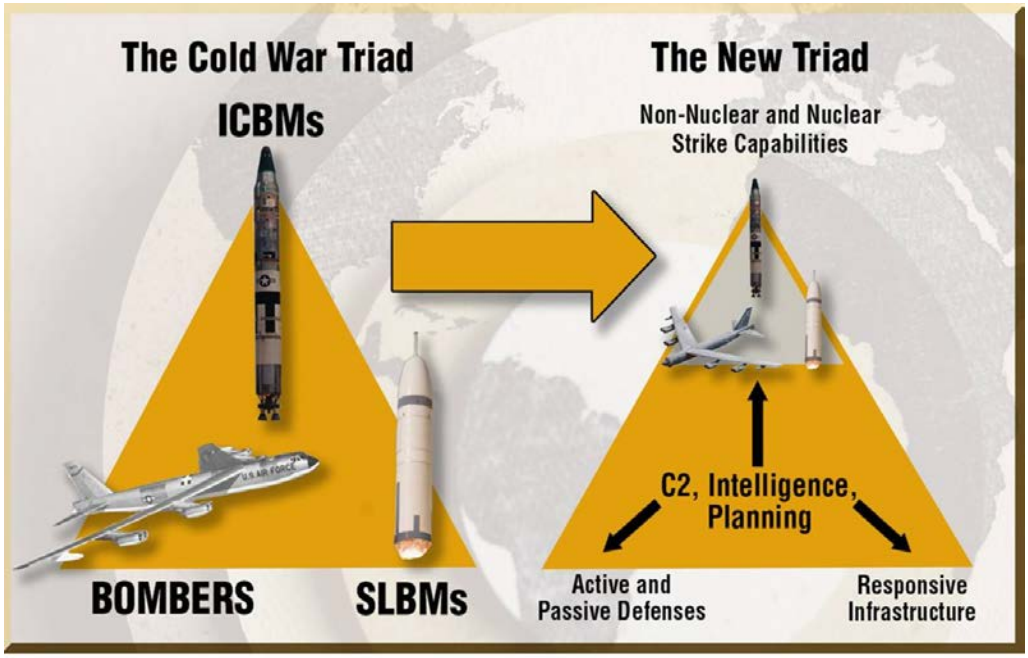
NPR 2002

En diciembre de 2002, con los atentados del 11 de septiembre muy recientes, la administración Bush elaboraba una nueva NPR[3]. En un momento en el que Rusia

[2] Federation of American Scientists. Nuclear Posture Review, 1995. https://fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/95_npr.htm Fecha de consulta: 25 febrero 2018.

[3] FERGUSON, Charles D. «2002 Nuclear Posture Review». Nuclear Threat Initiative. Agosto de 2002.

parecía relegada a un segundo plano, esta NPR continuaba admitiendo que Moscú era el único rival con una capacidad nuclear suficiente como para poner en jaque a los Estados Unidos, lo que justificaba mantener varios miles de cabezas nucleares en servicio, que además podrían llegar a ser de utilidad en un conflicto contra seis países mencionados explícitamente en el documento: Corea del Norte, Irán, Irak, Libia, Siria y China.



La NPR de 2002 redefinía la triada nuclear para incluir los sistemas de defensa activos y pasivos y la infraestructura asociada. Imagen: Defense Logistics Agency. www.dla.mil

El documento establecía algunas líneas maestras novedosas para la política nuclear americana, rechazando el tratado ABM[4] y dando la señal de salida a un novedoso elemento de la nueva *triada nuclear*[5]: el sistema nacional de defensa antimisil. Planteaba, además, la posibilidad de desarrollar nuevas armas (nucleares o convencionales) que permitieran atacar búnkeres reforzados y subterráneos utilizados

http://www.nti.org/analysis/articles/nuclear-posture-review/

[4] Anti-Ballistic Missiles Treaty. Tratado contra el despliegue de sistemas defensivos capaces de abatir los misiles balísticos.

[5] Federation of American Scientists. «Nuclear Posture Review, 2002». https://fas.org/wp-content/uploads/media/Excerpts-of-Classified-Nuclear-Posture-Review.pdf Fecha de Consulta: 26 febrero 2018.

para almacenar armas de destrucción masiva, como las que se sospechaba disponía el régimen de Sadam Hussein en Irak.

NPR 2010

En abril de 2010, la administración Obama realizaba una nueva revisión[6] de la postura nuclear. Esta NPR es considerada la primera revisión real de la política de disuasión nuclear[7], más allá del análisis de capacidades militares en el que se centraban sus antecesoras.

Destaca de este documento la claridad de Washington al afirmar que su arsenal nuclear nunca sería utilizado contra un estado que cumpliera con los tratados de no-proliferación (TNP), así como la clara intención de reducir el número de cabezas nucleares en base a los acuerdos *Nuevo START* que se firmarían ese mismo mes de abril en Praga.

El documento establecía también la eliminación de los misiles de crucero *Tomahawk* con cabeza nuclear, renunciando así a un importante arma nuclear táctica, y afirmaba además que Estados Unidos no adquiriría nuevas capacidades nucleares, no desarrollarían nuevas armas atómicas y únicamente se limitaría a actualizar y mantener operativas las ya disponibles.

Revisión de la postura nuclear de 2018

El pasado mes de febrero, el Departamento de Defensa publicaba una nueva y controvertida revisión de la postura nuclear[8]. Reconociendo un deterioro en la situación de seguridad internacional, esta nueva NPR considera que Estados Unidos se encuentran en una situación de desventaja tras haber eliminado el 85% de su arsenal desde el final de la Guerra Fría y no haber desarrollado nuevos sistemas de armas atómicas en las dos últimas décadas, frente a adversarios como Rusia y China, que

[6] Departamento de Defensa de los Estados Unidos. «Nuclear Posture Review Report». Abril de 2010. https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf

[7] KRISTENSEN, Hans. «The Nuclear Posture Review». Federation of American Scientists. Abril de 2010. https://fas.org/blogs/security/2010/04/npr2010/

[8] Departamento de Defensa de los Estados Unidos. «Nuclear Posture Review». Febrero de 2018. https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF

han adquirido nuevas capacidades y que han adoptado una postura internacional más agresiva (por ejemplo en Crimea o en el mar de China Meridional).

El documento menciona además la situación en Corea del Norte, con el régimen de Pyongyang completamente dedicado al desarrollo de un arsenal nuclear capaz de amenazar a los Estados Unidos, y con un Irán que aunque ha aceptado restringir su programa atómico dispone de la capacidad de convertirse en un breve plazo de tiempo en una potencia nuclear.

La NPR de 2018 rompe con su antecesora de 2010, afirmando que la disuasión nuclear no está dirigida únicamente a otra amenaza atómica, sino también contra ataques de tipo convencional, incluyendo incluso, en este amplio espectro, ciberataques contra infraestructuras críticas de Estados Unidos o sus aliados.

Para hacer frente a este amplio espectro, la NPR de 2018 considera urgente una renovación del arsenal nuclear de Estados Unidos, que incluye desde su infraestructura de mando y control a la entrada en servicio de nuevos sistemas de armas.

Esta renovación incluye la sustitución de los principales elementos de la *triada nuclear* tradicional (bombarderos, submarinos de misiles balísticos y misiles intercontinentales basados en tierra), muchos de ellos diseñados con más de 30 años de servicio.

Pero la NPR también avanza la puesta en marcha de otros proyectos de menor entidad, tales como el misil de crucero LRSO[9] para la fuerza de bombarderos estratégicos o la entrada en servicio de la bomba de gravedad B61-12.

La decisión más polémica reside, sin embargo, en la decisión de Washington de dotarse de armas nucleares *de bajo rendimiento*, en respuesta a la gama de armamento atómico del que dispone la Federación Rusa, y que a ojos de los Estados Unidos, hace creer a Moscú que dispone de la posibilidad de utilizar armamento nuclear de forma limitada en un conflicto, utilizando cabezas atómicas de tipo táctico que no merecerían o justificarían una respuesta con armamento estratégico.

El documento establece, finalmente, el coste de esta renovación de la capacidad de disuasión nuclear en aproximadamente un 6,4% del presupuesto de Defensa. Un dato favorable si se compara con el 17% empleado en la década de los 60, en plena guerra fría.

[9] LRSO: Long-Range Stand Off. Misil de largo alcance que permite a la aeronave lanzadora permanecer fuera del alcance de las defensas aéreas enemigas.

Análisis de la nueva Revisión de la Postura Nuclear

La nueva NPR ha sido objeto de un abundante debate en los medios americanos, tanto en los especializados en Defensa como en los dirigidos al público general. Varios expertos en política nuclear han discutido, en artículos dedicados y en columnas de opinión, los aspectos más controvertidos de la nueva revisión, que se sintetizan a continuación.

Respuesta nuclear frente a ataques no nucleares y armas de bajo rendimiento: ¿El fin de las medidas de control de armamento?

Sin lugar a dudas, el aspecto más controvertido de la nueva NPR es la enunciada posibilidad de que Estados Unidos utilicen su capacidad nuclear para hacer frente a ataques estratégicos no nucleares con efectos «devastadores» contra su población o su infraestructura, así como frente a ataques convencionales contra los elementos que forman parte de la capacidad de respuesta nuclear de Washington o de sus aliados.

En contra de lo establecido en la NPR de 2010, donde se aseguraba que la capacidad nuclear de Estados Unidos solo estaba dirigida a disuadir a aquellos Estados que no cumplían con el Tratado de No Proliferación, la nueva NPR reafirma la tradicional negativa americana a adoptar una política *No First Use*[10] en un escenario internacional en el que otras potencias nucleares no han reducido su dependencia del arsenal nuclear para ejercer la disuasión.

Este nuevo papel de respuesta asumido por la capacidad nuclear norteamericana ha sido criticado como desproporcionado y poco justificado, máxime cuando Estados Unidos dispone —al menos a día de hoy— de potentes fuerzas convencionales y de ciberguerra que deberían ser capaces de dar una respuesta proporcional a un ataque estratégico no nuclear[11].

Por otro lado, la propuesta de incluir en el arsenal americano misiles balísticos con cabezas nucleares de baja potencia, de cuyos aspectos técnicos se entrará en detalle

[10] *No First Use*: Política de empleo de la capacidad nuclear basada en que esta será únicamente utilizada en respuesta a un ataque nuclear por parte de otra potencia, y que actualmente solo aceptan como propia China e India.

[11] PERKOVICH, George. «Really? Are we gonna nuke Russia for a Cyberattack?». Político. Enero de 2018. https://www.politico.com/magazine/story/2018/01/18/donald-trump-russia-nuclear-cyberattack-216477

posteriormente, ha hecho saltar las alarmas de algunos analistas acerca de la posibilidad de que Washington esté considerando un empleo menos restrictivo de sus armas atómicas. Otros expertos sugieren, sin embargo, que se trata únicamente de ampliar las opciones disponibles sobre la mesa a la hora de responder a un ataque nuclear limitado, convenciendo así al agresor de que Estados Unidos tienen otras posibilidades de respuesta más allá de lanzar como represalia un ataque nuclear a gran escala de imprevisibles consecuencias.

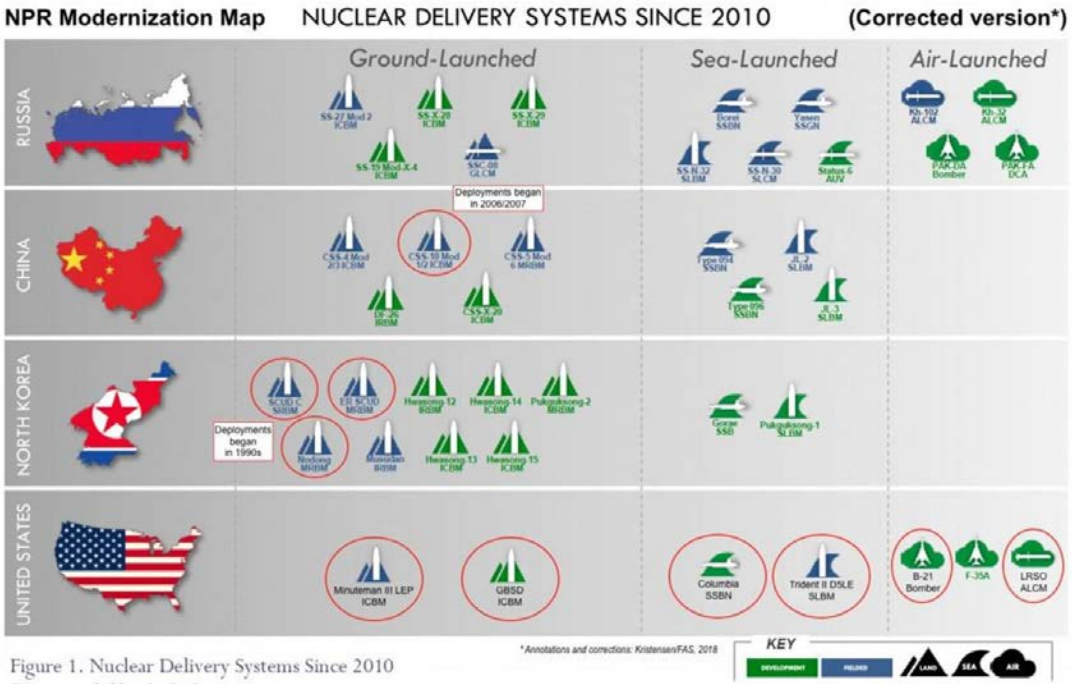


Figure 1. Nuclear Delivery Systems Since 2010
Data provided by the DoD

Esta imagen sintetiza los distintos programas de sistemas de armas con capacidad nuclear desarrollados por los principales rivales de los Estados Unidos que disponen de un arsenal atómico. Analistas de la "Federation of American Scientists" elaboraron esta versión corregida, que incluye algunos sistemas omitidos y señala errores observados en la imagen original de la NPR. Fuente: Federación de Científicos Americanos.

Estas dos medidas encuentran su base en la desconfianza sobre los programas de control de armamento[12]. Estados Unidos considera que Rusia ha violado el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio de 1987 con la incorporación, alrededor de 2012, de los misiles R-500 o SSC-8, desplegados actualmente en el enclave báltico de Kaliningrado. Rusia, por su parte, alega que la violación del tratado es una mera consecuencia de la retirada de Washington del Tratado de Misiles Antibalísticos en

[12] PIFER, Steven y MEIER, Oliver. «Are We Nearing the End of the INF Treaty?» Arms Control Today. Febrero de 2018. https://www.armscontrol.org/act/2018-01/features/we-nearing-end-inf-treaty

2002, que dio el pistoletazo de salida al Sistema Nacional de Defensa contra Misiles de Estados Unidos, un elemento que sin duda sirvió para alterar el equilibrio de fuerzas nucleares.

Mientras China mantiene y moderniza su considerable arsenal atómico sin la supervisión de los tratados heredados de la Guerra Fría, otras naciones como Corea del Norte podrían buscar dotarse de armamento nuclear manteniéndose al margen del TNP. Varios analistas sugieren que, de continuar el deterioro en las relaciones entre Washington y Moscú, sin alcanzar un entendimiento en este asunto, la violación de alguno de los tratados de control de armamento puede arrastrar a la caída al tratado de mayor entidad, el Nuevo START, dando salida a una nueva e imprevisible carrera armamentística[13].

El preludio de esta nueva carrera de armamento nuclear, al margen de los tratados, no se ha hecho esperar. El pasado 1 de marzo, en su discurso sobre el estado de la nación, el presidente ruso Vladimir Putin exhibió toda una nueva generación, de momento conceptual, de armamento nuclear[14]. Esta modernización del arsenal nuclear ruso incluiría desde vehículos de reentrada capaces de sortear las defensas antimisil americanas a un torpedo de propulsión nuclear capaz de permanecer a la espera durante semanas y de atacar la costa americana sin ser detectado. Aunque la viabilidad de estas nuevas armas ha sido puesta en duda por el Gobierno norteamericano[15] dada su complejidad técnica y elevado coste, la presentación del presidente ruso deja claras las intenciones Moscú de lanzarse a una nueva carrera armamentística.

Modernización de la capacidad nuclear y coste de los programas

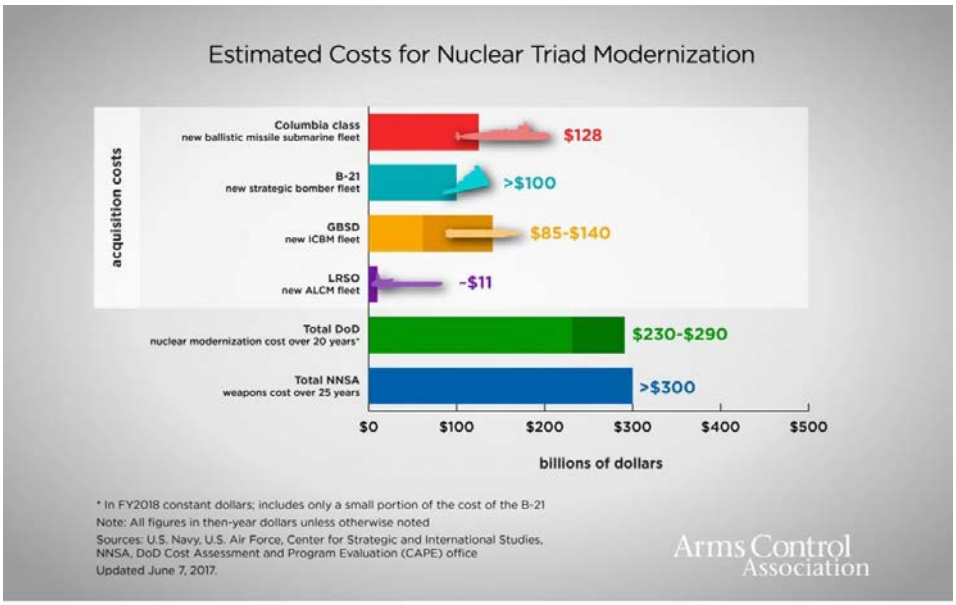
La modernización de la capacidad nuclear de Estados Unidos es sin duda una necesidad, dado que muchos de los sistemas en los que se sustenta actualmente

[13] HEUVEL, Katrina. «The Nuclear Posture Review signals a new arms race». The Washington Post. Febrero de 2018. https://www.washingtonpost.com/opinions/the-nuclear-posture-review-signals-a-new-arms-race/2018/02/13/de155e64-1018-11e8-8ea1-c1d91fcec3fe_story.html?

[14] McFARQUHAR, Neil y SANGER, David. «Putin's "Invincible" Missile Is Aimed at U.S. Vulnerabilities». The New York Times. Marzo de 2018. https://www.nytimes.com/2018/03/01/world/europe/russia-putin-speech.html

[15] LAMOTHE, Dan. «Mattis, Pompeo dismiss Putin's touting of Russian nuclear weapons». The Washington Post. Marzo de 2018. https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2018/03/11/mattis-pompeo-dismiss-putins-touting-of-russian-nuclear-weapons/?utm_term=.52a5091a297e

(submarinos clase *Ohio,* bombarderos B-52, misiles *Minuteman-III*) entraron en servicio hace más de 30 años.



En este gráfico se resumen los costes de los principales programas de modernización y adquisición de capacidades nucleares de los Estados Unidos. Las cifras se aproximan a las ofrecidas por la Oficina Presupuestaria del Congreso, que estima que la renovación del arsenal nuclear y sus costes de mantenimiento y operación se acercarán a 1.2 billones de dólares para un periodo de 30 años. Fuente: Arms Control Association.

La nueva NPR considera que el mantenimiento y modernización de la capacidad nuclear americana es una prioridad asumible en términos económicos, que no supondrá más de un 6,4% del presupuesto anual del Departamento de Defensa (unos 48.000 millones de dólares para el año fiscal 2018). Estas cifras coinciden con los informes de la Oficina Presupuestaria del Congreso[16], que estima en alrededor de 1,2 billones de dólares el coste de operar la fuerza nuclear durante los próximos 30 años. Aunque viable, se trata de un aumento del 50% sobre el nivel de gasto actual.

Los programas de modernización, muchos de los cuales tienen su origen en la NPR de 2010 elaborada bajo el mandato del presidente Obama, contemplan remozar casi al completo el orden de batalla de la *triada nuclear ofensiva* americana.

[16] OFICINA PRESUPUESTARIA DEL CONGRESO. «Approaches for Managing the Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2046». Octubre de 2017. https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53211-nuclearforces.pdf

Los submarinos de la clase *Ohio* serán sustituidos por la nueva clase *Columbia*, un proyecto cuyo coste se estima —incluso antes de iniciar su construcción— en cien mil millones de dólares durante la vida del programa. Se trata de una cifra muy elevada, según ha reconocido el propio secretario de la Marina de Estados Unidos[17], pero necesaria para acometer la modernización de este particular pilar de la triada de disuasión nuclear que, frente a los bombarderos estratégicos o los silos de misiles basados en tierra, ofrece características únicas como son: la *discreción*, que les permite establecerse en patrulla sin ser detectados, incluso bajo los casquetes polares o en las costas próximas al objetivo, reduciendo así la alerta previa en un hipotético ataque; la *dispersión*, gracias a los doce mil kilómetros de alcance de sus misiles Trident que otorgan flexibilidad en el posicionamiento de la plataforma; y la *autonomía operativa*, obtenida gracias a una planta propulsora basada en un reactor nuclear, de forma que su única limitación para permanecer en zona de operaciones es la resistencia de la dotación y la capacidad de almacenamiento de víveres.

La fuerza aérea se ha embarcado en el desarrollo de un nuevo bombardero furtivo de largo alcance, el B-21, con una producción estimada de 100 unidades a entregar en la próxima década y llamadas a relevar al B-2 y, especialmente, a los vetustos B-52 que siguen formando parte de las fuerzas estratégicas. El coste estimado del programa es de 97 mil millones de dólares.

Los misiles balísticos intercontinentales basados en tierra *Minuteman III* están llamados a ser sustituidos por un nuevo misil en el marco del programa de Disuasión Estratégica Basada en Tierra (*Ground Based Strategic Deterrence*, GBSD en sus siglas inglesas) con un coste medio estimado de 53 millones de dólares por misil y con una producción estimada de 400 unidades.

A estos tres programas que modernizarán los tres principales pilares de la *triada nuclear ofensiva* americana se unen otros de menor entidad —en términos relativos— llamados a sustituir los misiles balísticos lanzados desde submarinos[18] *Trident D-5* (82 millones de dólares por misil, para una producción estimada de 336 misiles) por una versión más moderna; a modernizar la bomba nuclear de gravedad B61 al estándar B61-12, con capacidad para atacar objetivos protegidos bajo tierra; o a adaptar el

[17] TRITTEN, Travis. «Cost of new nuclear subs is “eye watering”, Navy secretary says». Washington Examiner. Marzo de 2018. https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/cost-of-new-nuclear-subs-is-eye-watering-navy-secretary-says

[18] *Submarine Launched Ballistic Missiles*, SLBM por sus siglas inglesas.

cazabombardero F-35 para permitir que tanto la fuerza aérea como la marina dispongan de una aeronave capaz de operar desde sus buques con armamento nuclear táctico bajo las alas, haciendo así frente a la progresiva obsolescencia de aeronaves como el F-15E o el F-16.

Como se ha mencionado al inicio de este apartado, el coste de mantener y modernizar el arsenal nuclear americano se incrementaría en un 50% sobre el nivel de gasto actual. Sin embargo, el informe citado de la Oficina Presupuestaria del Congreso ofrece una serie de opciones dirigidas a disminuir costes —que abarcan desde reducir el número de sistemas de lanzamiento, manteniendo el de cabezas nucleares, a transformar la actual triada ofensiva en un sistema de disuasión limitado a dos sistemas de armas—, que tal vez sean tenidas en cuenta a la hora de definir la modernización del arsenal nuclear americano.

Adquisición de nuevas capacidades

La modernización del arsenal nuclear americano contempla la introducción de un nuevo misil de crucero, lanzado desde bombarderos, conocido como LRSO[19]. Este programa ha sido considerado por algunos expertos en la materia, tales como el exsecretario de Defensa William Perry, como «redundante y desestabilizador»[20]. Redundante porque se trata de un arma que va a ser lanzada por aeronaves furtivas que ya deberían ofrecer la capacidad de sortear las defensas aéreas del enemigo sin ser detectadas, si bien es cierto que los B-52 —que no disponen de esas características de baja *detectabilidad*— se beneficiarían de este nuevo tipo de arma hasta su retirada, prevista para la década de 2040. Desestabilizador porque se trata de un arma que da poco margen de alerta al enemigo y que puede crear ambigüedad al desconocer este si la cabeza de combate del misil lanzado es convencional o nuclear. Se trata, sin embargo, de un sistema relativamente económico, con un coste total del programa estimado en 28.000 millones de dólares.

La nueva NPR promete también desarrollar un nuevo misil de crucero con capacidad nuclear para ser lanzado desde buques y submarinos. Tras la retirada del *Tomahawk*

[19] Siglas para *Long Range Stand-Off*. Arma de largo alcance que permite al lanzador mantenerse fuera del alcance de las defensas enemigas.

[20] ARMSCONTROL.ORG. «Overkill: The Case Against a New Nuclear Air-Launched Cruise Missile» Octubre de 2015. https://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2015-10-19/Overkill-The-Case-Against-a-New-Nuclear-Air-Launched-Cruise-Missile

nuclear al inicio de la presente década, la armada americana perdió su capacidad nuclear táctica. Una capacidad que la administración Trump quiere recuperar con objeto de hacer frente a la amplia gama de armamento nuclear táctico del que dispone, según Washington en discrepancia con el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, la cada vez más agresiva Federación Rusa. Si bien varios analistas consideran que la reintroducción de un misil de crucero con cabeza nuclear táctica no es necesaria y puede provocar represalias en la política nuclear rusa —aunque autorizada por el mismo Tratado, que no contempla vectores de lanzamiento naval—, la idea encuentra también apoyos en el seno de las Fuerzas Armadas americanas[21].

Pero quizás el programa más controvertido tiene que ver con la propuesta formulada en la NPR para modificar algunas cabezas nucleares de los SLBM embarcados en los submarinos de la clase *Ohio* convirtiéndolas en cabezas nucleares de baja potencia —y ofreciendo así una nueva alternativa táctica con la que ampliar la gama de opciones que Estados Unidos pueden enfrentar al arsenal nuclear de Moscú—.

Esta propuesta ha sido, sin duda, la que ha generado mayor discusión. Radicalmente contraria a la NPR de 2010, que aseguraba que Estados Unidos no desarrollarían cabezas nucleares dirigidas a proporcionar a Washington capacidades distintas a las ya existentes, el uso de un arma de este tipo presentaría varios interrogantes. ¿Cómo distinguiría el país objetivo que se trata de un misil con cabeza nuclear de baja potencia, de un ataque limitado y no del comienzo de una agresión a gran escala? ¿Cómo mediría su respuesta ante un ataque de este tipo? ¿Merece la pena realizar un ataque nuclear no estratégico con un SLBM a cambio de exponer la posición —y por tanto arriesgar la supervivencia— de un activo estratégico de incalculable valor como son los submarinos de misiles balísticos?

Sus defensores argumentan, sin embargo, que los misiles balísticos lanzados desde submarinos son un excepcional medio para atacar con un arma de baja potencia, ya que se trata de un arma muy rápida y capaz de penetrar sistemas de defensa aérea avanzados[22], y estarían en línea con lo establecido en la NPR de proporcionar

[21] ALMIRANTE WINNEFELD, Sandy y MILLER, James. «Bring Back the Nuclear Tomahawk». Proceedings. Mayo de 2017. https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017-05/bring-back-nuclear-tomahawks

[22] MANZO, Vincent. «Give the Low-Yield SLBM its Day in Court». Defense one. Enero de 2018. http://www.defenseone.com/ideas/2018/01/give-low-yield-slbm-its-day-court/145397/

opciones para responder con armas nucleares tácticas a un ataque estratégico no nuclear.

Conclusiones

La nueva Revisión de la Postura Nuclear de Washington argumenta que sus medidas están dirigidas a proporcionar una capacidad nuclear creíble y capaz de hacer frente a las nuevas amenazas.

Existen sin duda razones que justifican una modernización del arsenal atómico americano: por un lado, la elevada edad de los elementos de la actual triada nuclear, superior a 30 años en muchos casos; por otro lado, la aparición de nuevos actores nucleares, como Corea del Norte, capaces de iniciar un conflicto nuclear regional y limitado que requiera de sistemas de defensa contra misiles balísticos y de una capacidad de respuesta «a medida», no limitada a las armas nucleares estratégicas. Sin duda, la fuerza de disuasión nuclear americana y su contraparte rusa, bajo la continua amenaza de la *Destrucción Mutua Asegurada,* colaboraron en evitar un enfrentamiento a gran escala entre las dos potencias durante la Guerra Fría.

Pero el documento va más allá de justificar una modernización frente a nuevos actores o la inminente obsolescencia de los componentes de la triada nuclear. La nueva NPR reconoce la vuelta a la competición entre superpotencias, esta vez en un escenario multipolar donde al potencial del arsenal nuclear de Rusia se une un rival clave en la región de Asia-Pacífico: la China del recientemente perpetuado Xi Jinping, cada vez más presente —y en ocasiones agresiva— en la escena internacional, aunque escude las *buenas intenciones* de su arsenal nuclear en la política de *No First Use.*

Aceptando la posibilidad de hacer frente con armas atómicas a ataques estratégicos no nucleares e insinuando desconfianza sobre el cumplimiento de los tratados de control de armamento de sus adversarios, la NPR podría favorecer el inicio de una nueva carrera armamentística, como ha dejado entrever la respuesta rusa durante el discurso del estado de la nación del pasado 1 de marzo en Moscú.

Esta nueva carrera armamentística entraña riesgos evidentes. El *Boletín de Científicos Atómicos* ha desplazado la aguja de su *Reloj del Apocalipsis* hasta las 23:58, dos minutos para la medianoche[23], el nivel más alto desde 1953, cuando la bomba de

[23] MECKLIN, John. «It is 2 minutes to Midnight. 2018 Doomsday Clock Statement». Bulletin of the Atomic Scientists. Enero de 2018.

hidrógeno se incorporó al arsenal nuclear de los dos principales rivales de la Guerra Fría. Este adelanto, que precedió a la publicación de la NPR, se justifica en la creciente capacidad nuclear norcoreana y en la violación del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio.



La revista TIME adaptaba el eslogan electoral de Trump en su número del 12 de febrero: *Hagamos a América Nuclear de nuevo.* La NPR ha sido ampliamente analizada por los medios americanos. La mayoría apuntan a que nos encontramos ante el inicio de una nueva carrera de armamento nuclear.

Fuente: Time Magazine.

El principal riesgo es que esta violación se traslade a los Tratados Nuevo START. Sin ellos, la carrera armamentística tendrá vía libre y podríamos ser testigos de un escenario en el que el número de armas y capacidades nucleares aumenta mientras que el umbral para el uso de cabezas atómicas se reduce. Una situación que hace aumentar la posibilidad de un conflicto nuclear que podría escalar de forma incontrolable.

Para reducir este riesgo, al que acompañaría el astronómico coste de modernización y ampliación de los arsenales nucleares, la solución podría pasar por retomar los Tratados de Control de Armamento.

Solo un esfuerzo en el que se implicara toda la comunidad internacional podría ayudar a frenar el programa nuclear de Pyongyang y el de otros países con posibles

https://thebulletin.org/sites/default/files/2018%20Doomsday%20Clock%20Statement.pdf

ambiciones atómicas como Irán. Recuperar y reforzar los Tratados de Control de Armamento permitiría reducir los arsenales, ahorrar inmensas partidas presupuestarias y contribuir a la construcción de un mundo más seguro.

*José Manuel Piñero Álvarez**
Teniente de navío-Escuela Naval Militar

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

53/2018 04 de mayo de 2018

*Mayumi Yasunaga Kumano**

El ciclo electoral 2017-2019 en América Latina

El ciclo electoral 2017-2019 en América Latina

Resumen

El año 2018 va a ser el ecuador de un ciclo electoral que atravesará América Latina de norte a sur. El trienio 2017-2019 va a presenciar el despliegue de un superciclo electoral que va a decidir el futuro político de una amplia mayoría de naciones latinoamericanas. Desde México a Argentina casi todos los países han celebrado o van a celebrar comicios. Si bien cada elección va a estar marcada por las circunstancias particulares de cada país, la región tiene una serie de problemas que son comunes aunque en mayor o menor grado dependiendo del país en cuestión.

Palabras clave

América Latina, elecciones, democracia, populismo, corrupción.

The 2017-2019 electoral cycle in Latin America

Abstract

The year 2018 is going to be the halfway point of an electoral cycle that's going to cross Latin America from north to south. The years 2017-2019 are going to witness the unfolding of an electoral cycle that is going to decide the political fate of a wide majority of Latin American nations. From Mexico to Argentina, nearly every country has held or

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

will hold elections. Even if each election will be affected by a particular set of issues in the different countries, the region has a set of problems that are common but on a different degree depending on the country.

Keywords

Latin America, elections, democracy, populism, corruption.

Introducción

El año 2018 va a ser el ecuador de un ciclo electoral que atravesará América Latina de norte a sur. El trienio 2017-2019 va a presenciar el despliegue de un superciclo electoral que va a decidir el futuro político de una amplia mayoría de naciones latinoamericanas. Desde México a Argentina casi todos los países (14)[1] han celebrado o van a celebrar comicios. En este sentido, el hecho de que las tres principales economías latinoamericanas (Brasil, México y Colombia) celebren elecciones va a tener una especial importancia para la región y para el conjunto de la economía mundial.

Si bien cada elección estará marcada por las circunstancias particulares del propio país, la región tiene una serie de problemas que son comunes aunque en mayor o menor grado dependiendo del país en cuestión. Algunos problemas incluso desbordan las fronteras de la región, es el caso del retroceso de la democracia, la insatisfacción de los ciudadanos respecto a sus instituciones o la desigualdad que son problemas que también preocupan más allá de Latinoamérica.

Una de las dinámicas a seguir será el posible desplazamiento del péndulo de izquierda a derecha, un desplazamiento que se comenzó a perfilar con la elección de Pedro Pablo Kuczynski en Perú y de Mauricio Macri en Argentina y que ha continuado con Sebastián Piñera en Chile y Juan Orlando Hernández en Honduras.

Este documento se va a estructurar de la siguiente manera: en primer lugar, se analizarán los problemas que son compartidos y que se extienden a toda la región (desigualdad, problemas económicos, deterioro de la democracia, inseguridad, etc.). En segundo lugar, se estudiarán los distintos procesos electorales de manera más específica, concretamente los comicios en Paraguay, Venezuela, Colombia, México y Brasil. Finalmente, se hará mención a aquellos procesos electorales que tendrán lugar en 2019 y sobre los que todavía es complejo hacer valoraciones por su lejanía en el tiempo.

Problemas generales en toda la región

Latinoamérica ha sufrido en las últimas décadas unas fluctuaciones económicas importantes. Hay que recordar los turbulentos años 80 y 90 que tuvieron un impacto

[1] Honduras, Chile, Costa Rica, Paraguay, Venezuela, Colombia, México, Brasil, El Salvador, Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia.

considerable en prácticamente toda la región con crisis cambiarias, bancarias y de deuda en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú o Venezuela. Estas crisis y la aplicación del consenso de Washington provocaron un aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Estas dinámicas económicas supusieron la llegada al poder de movimientos alternativos en torno a la figura de Hugo Chávez y un ciclo de tendencia predominantemente izquierdista en América Latina (Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Paraguay y Argentina).

Desde el año 2003, los países latinoamericanos se han ido beneficiando de un superciclo de las materias primas (petróleo, gas natural, cobre, hierro, aluminio, platino) que fue aprovechado por los distintos Gobiernos para mejorar su posición macroeconómica y para desarrollar políticas de redistribución de las rentas (educación, sanidad y proyectos sociales) lo que ha ayudado a mejorar relativamente la posición de los más desfavorecidos y la creación de una masa de ciudadanos que entran en la clase media.

No obstante, este ciclo de las materias primas colapsó en el año 2015[2] afectando gravemente a las economías latinoamericanas, provocando recesiones y arrastrando la valoración de los gobiernos que han tenido que gestionar esa coyuntura negativa.

Debido a las políticas redistributivas y del boom de las materias primas los índices de desigualdad mejoraron. A pesar de ello, Latinoamérica sigue siendo la región más desigual del mundo con una creciente acumulación de la riqueza en manos de una minoría. Por ejemplo, en Brasil, el 5% más rico tienen la misma renta que el 95% restante[3]. En Guatemala el 1% posee el 65% de la renta del país[4]. En Chile el 10% más rico cobra 26,5 veces más que el 10% más pobre[5].

La desigualdad se produce por un conjunto variado de razones (economía nacional, status de la familia, oportunidades, educación, sanidad, servicios públicos, habilidades, política fiscal, etc.). Otra de las razones que marcan de manera grave la desigualdad es la corrupción. Parte de la acumulación de riqueza en Latinoamérica proviene de la lacra que es la corrupción y que va a marcar prácticamente todos los procesos electorales.

[2] ALLEN, Katie. Six collapsing commodities". The Guardian. 27/07/2015. Disponible en:https://www.theguardian.com/business/2015/jul/27/the-commodities-rout-why-prices-are-falling

[3] OXFAM. "Brazil: extreme inequality in numbers". Disponible en:https://www.oxfam.org/en/even-it-brazil/brazil-extreme-inequality-numbers

[4] AVIVARA. "Poverty in Guatemala". Disponible en: http://www.avivara.org/aboutguatemala/povertyinguatemala.html

[5] VALENZUELA, Gonzalo. "Desigualdad en Chile: El 10 % más rico gana 26 veces más que el 10 % más pobre". El mostrador. 09/01/2016. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/01/09/desigualdad-en-chile-el-10-mas-rico-gana-26-veces-mas-que-el-10-mas-pobre/

Un factor que ha sido clave a la hora de sacar a la luz pública la corrupción generalizada y sistémica procede de Brasil con el caso Odebrecht. El esquema Odebrecht ha atravesado el continente de norte a sur y de este a oeste. Numerosos Gobiernos se han visto afectados por ello; en Argentina, «las coimas» o sobornos relacionados con el caso van en aumento y tocan a numerosas obras públicas durante la época de Néstor y Cristina Kirchner[6]; en Brasil el caso Odebrecht es solo una parte del caso Lava Jato que ha llevado a Lula da Silva a la cárcel y ha afectado a Aécio Neves[7] o Michel Temer; en Perú, el expresidente Humala está en la cárcel, sobre Alejandro Toledo pesa una orden de búsqueda internacional y Kuczynski ha tenido que dimitir hace apenas unas semanas; otros países como México, Colombia, Panamá o la República Dominicana han iniciado investigaciones judiciales al respecto.

La desigualdad, la corrupción y las malas gestiones han provocado un incremento en la desafección de los ciudadanos hacia la democracia y hacia los políticos, los partidos e instituciones, así como hacia los sistemas judiciales. Esa desafección se plasma en una serie de indicadores preocupantes respecto de la salud de los sistemas democráticos abiertos que también vemos en otros continentes.

Según el *AmericasBarometer*[8] el apoyo a un sistema democrático estaría por debajo del 50 % en países como México (49,4%), Paraguay (48,6%) o Guatemala (48,4%). Otros países como Brasil (52,4%), Perú (52,7%) o Ecuador (52,8%) se sitúan cerca del 50%. En el conjunto de la región, el apoyo ha pasado de un 69,8% en 2008 a un 57,8% en el año 2017, una caída de 12 puntos en 9 años.

Ahondando más en este deterioro, un golpe de Estado motivado por las altas tasas de crimen se consideraría justificado por más del 33% de la población en Colombia, Bolivia (37,8%) o Perú (55,3%) y debido a la corrupción, por más del 33% de la población en Brasil (34,6%), México (49,9%) o Costa Rica (53,2%).

[6] ALCONADA, Hugo. Odebrecht pagó más sobornos en la Argentina y ya suman US$59 millones". La Nación. 29/01/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2104600-odebrecht-pago-mas-sobornos-en-la-argentina-y-ya-suman-us59-millones

[7] La Vanguardia. Fiscalía denuncia a excandidato brasileño Aécio Neves por corrupción". 02/06/2017. Disponible en:http://www.lavanguardia.com/vida/20170602/423150298785/fiscalia-denuncia-a-ex-candidato-brasileno-aecio-neves-por-corrupcion.html

[8] COHEN, Mollie; LUPU, Noam; ZECHMEISTER, Elizabeth. "The political culture of democracy in the Americas 2016/2017". LAPOP. Disponible en:https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf



Figura 1: Protestas en Guatemala Fuente: La Prensa - Luis Bellini

El deterioro de la percepción ciudadana se traslada a los procesos electorales: en Brasil un 76,6% no confían en las elecciones, en Colombia un 76% y en México y Paraguay un 73% y un 68,4% respectivamente.

Los partidos no salen mejor parados en Colombia, Brasil, Chile o Perú, donde tienen la confianza de un 10%, 9%, 8,5% y 7,5% de sus ciudadanos respectivamente. Eso va a permitir que en elecciones como las de Colombia, México o Brasil se presenten candidatos alejados de los partidos tradicionales como Gustavo Petro, Andrés Manuel López Obrador o Jair Bolsonaro, que en condiciones normales no tendrían tantas posibilidades.

La insatisfacción no se transmite solo a través de las encuestas, sino que se ha trasladado a las calles de muchos países latinoamericanos con protestas masivas contra la corrupción presente y pasada y ha dado pie a la creación de novedosos instrumentos de lucha contra la misma en países como Guatemala, donde la CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) ha liderado los esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción.

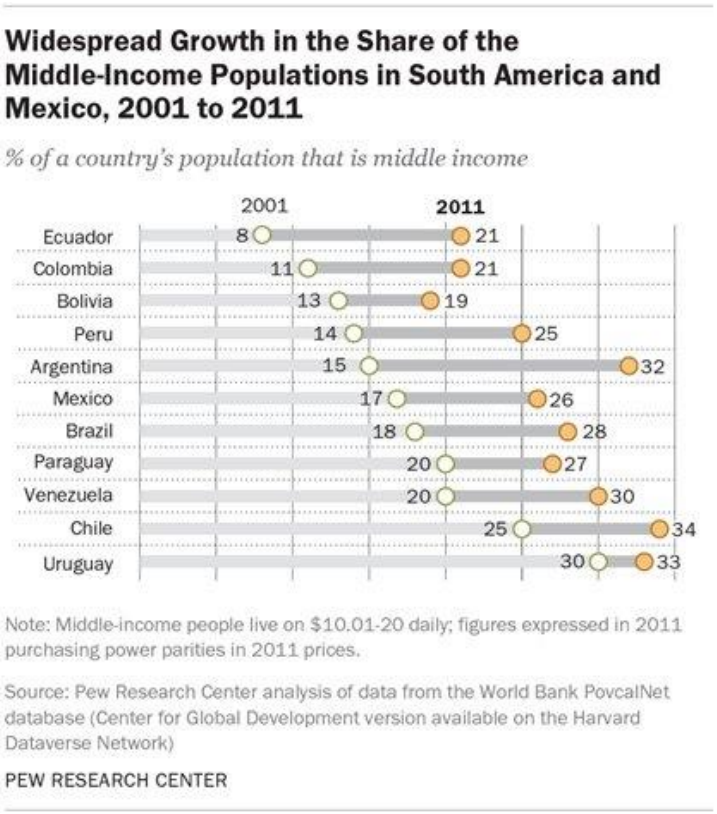


Tabla 1: crecimiento de la clase media en América del Sur y México

A los problemas ya mencionados, se une una dinámica que está presente globalmente y que también tiene incidencia en América Latina: el crecimiento de la clase media. Si atendemos al estudio del *Pew Research Center* sobre la clase media en el mundo, ha habido un incremento ostensible en la población dentro de los estratos de renta media de muchos países latinoamericanos añadiendo en total, de 2001 a 2011, casi 63 millones de personas dentro de la clase media. Los países donde más creció esta clase fueron Argentina, Colombia, Brasil y Ecuador[9].

Si bien es cierto que el crecimiento de una clase media se ha asociado a la estabilidad en los países y a la consolidación de la democracia, no es menos cierto que su desarrollo puede ser desestabilizador si el Estado no posee los recursos necesarios para dar a esta clase en auge el tipo de servicios que requiere y demanda, tales como

[9] KOCHHAR, Rakesh. "A Global Middle class is more promise than reality". Pew Research Center. 08/07/2015. Disponible en: http://www.pewglobal.org/2015/07/08/mapping-the-global-population-how-many-live-on-how-much-and-where/#the-growing-middle-class-in-south-america-and-mexico

una mejor educación, una sanidad de calidad, protección y seguridad, así como otros servicios urbanos como transporte o infraestructuras.

Finalmente, una de estas demandas de la clase media, la seguridad ciudadana, también tiene un papel clave en las elecciones. América Latina es, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la región más violenta del planeta[10]. Si analizamos individualmente los países, El Salvador[11] (60 homicidios por cada 100.000 habitantes), Honduras[12] (42,8 homicidios por cada 100.000) o Venezuela[13] (89 homicidios por cada 100.000) encabezan las listas de países violentos.

Todos estos factores están asentados y expandidos por la región en diferentes grados en cada país y van a marcar la agenda de las elecciones que van a tener lugar en América Latina en este año 2018 y el próximo 2019.

Escenarios electorales en 2018

Con las elecciones en Costa Rica ya decididas a favor de Carlos Alvarado, del Partido Acción Ciudadana, que se impuso a Fabricio Alvarado, del Partido Restauración Nacional, quedan 5 procesos electorales en América Latina este año. El análisis se realizará cronológicamente, comenzando por los comicios en Paraguay y acabando con las elecciones brasileñas.

Las elecciones en Paraguay

Tras 5 años de gobierno de Horacio Cartes y de la ANR (partido Colorado), Paraguay acaba de elegir a los siguientes cargos: presidente, vicepresidente, diputados, senadores y gobernadores departamentales.

Después del proceso de primarias en diciembre de 2017, los candidatos de los dos partidos principales han sido Mario Abdo Benítez por el Partido Colorado (Conservador)

[10] JAITMAN, Laura. "Los costes del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe". BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8

[11] MARROQUIN, David. "El Salvador cerró 2017 con un promedio de 11 homicidios por día". El Diario de Hoy. 01/01/2018. Disponible en: http://www.eldiariodehoy.com/noticias/nacional/68243/el-salvador-cerro-2017-con-un-promedio-de-11-homicidios-por-dia/

[12] La Prensa. "Honduras cerró 2017 con 26% de homicidios menos que 2016". 02/01/2018. Disponible en: http://www.laprensa.hn/honduras/1139798-410/honduras-homicidios-2017.

[13] Latinamerican Post. "Venezuela, el país con mayor tasa de homicidios en 2017". 26/01/2018. Disponible en: https://latinamericanpost.com/index.php/es/derechos-humanos-latinoamerica/19327-venezuela,-el-pais-con-mayor-tasa-de-homicidios-en-2017.

y Efraín Alegre por la coalición GANAR que integra al Partido Liberal Radical Auténtico (progresista), al Partido Democrático Progresista y al Frente Guasú (izquierda) entre otros.

Las primarias en el Partido Colorado estuvieron marcadas por el enfrentamiento entre la candidatura de Honor Colorado, promovida por el presidente y encabezada por Santiago Peña, exministro de Hacienda, y la propuesta del movimiento disidente Colorado Añeteté, encabezada por Mario Abdo.

Las principales críticas de la oposición de la alianza GANAR han ido contra el denominado modelo Cartes de desarrollo económico que consideran que ha sido un factor decisivo a la hora de aumentar la desigualdad, el endeudamiento público y que avanza por una senda de privatización de las empresas estatales.

La última crisis política que se vivió en Paraguay tuvo que ver con el intento del presidente Cartes de ser reelegido (cosa que prohíbe la Constitución) mediante un proyecto de reforma que derivó en varios incidentes, como el incendio provocado en el Congreso por parte de los manifestantes, el fallecimiento de un joven cuando entró la Policía en la sede del PLRA y varios actos violentos entre la Policía y los manifestantes perpetrados en la capital, Asunción, y en distintas ciudades como Ciudad del Este.

Ambos candidatos presidenciales fueron protagonistas de la derrota de la reforma propuesta por el presidente saliente, aunque se han mostrado partidarios de modificar la Constitución permitiendo una reelección no inmediata.

La corrupción, el impuesto a la soja (el ya vencedor Abdo Benítez estaría en contra y Efraín Alegre a favor), además de la emisión de bonos soberanos para llevar a cabo mejoras en materia de infraestructuras han sido algunos temas que han marcado las elecciones donde el bipartidismo y la ausencia de *outsiders* se han consolidado.

Los resultados finales de la elección presidencial dieron como vencedor a Mario Abdo Benítez, candidato de la Alianza Nacional Republicana-Partido Colorado por más de 95.000 votos (3,7%) frente a Efraín Alegre, candidato de la Alianza GANAR. La victoria de Abdo fue mucho menor de lo que habían previsto las encuestas y de hecho fue la victoria más ajustada de la historia del Paraguay democrático; de hecho, la última «ajustada» fue la victoria de Carlos Wasmosy frente a Domingo Laíno en 1993 por una diferencia de 8,58%.

Efraín Alegre, Leo Rubín, Carlos Mateo Balmelli o Sergio Rojas criticaron las encuestas realizadas antes de las elecciones y las bocas de urna que daban una mayoría

importante (cuando al final no fue tanta la diferencia) a uno de los candidatos y que pudieron afectar a la movilización del voto y a la financiación de la alianza[14]. Hay que recordar que las encuestas en las semanas previas a las elecciones daban vencedor al candidato Mario Abdo con un 54,9% con 26 puntos de distancia. Además, también habrá que analizar el papel que hayan tenido las discordias entre liberales «efrainistas» y «llanistas».

La ANR-PC no sólo venció en la carrera presidencial, sino que también tuvo buenos resultados en las elecciones departamentales donde consiguieron 13 de las 17 gobernaciones. El PLRA únicamente venció en los departamentos de Concepción, Cordillera y Amambay y la Alianza GANAR (PLRA y Frente Guasú) en Caaguazú. Incluso en el departamento Central que es tradicionalmente uno de los feudos del PLRA (han controlado el departamento desde su creación) venció la ANR-PC.

A partir de ahora se inicia un periodo de transición que será gestionado entre los equipos del presidente saliente Cartes y el presidente electo Abdo que finalizará con la toma de posesión el 15 de agosto de 2018. Este último tendrá que lidiar con un estancamiento en la reducción de la pobreza que ha marcado la gestión de Horacio Cartes y otras demandas de la ciudadanía relacionadas con la sanidad, la educación o la inseguridad.

Las elecciones en Venezuela

Las elecciones en Venezuela, programadas para el próximo 20 de mayo, podrían considerarse como un caso aparte en la región. Tanto la situación de represión política y de fraude electoral, que han desarbolado a la oposición de la MUD (Mesa de la Unidad Democrática), como la grave situación de colapso económico en la que vive el país, por los años de mala gestión económica y la caída del precio de su principal producto de exportación, el petróleo, configuran una situación extrema dentro de los procesos electorales en 2018.

[14] ABC COLOR. “Efraín y Lugo afirman que la Alianza seguirá.” 23/04/2018. Disponible en: http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/efrain-alegre-y-lugo-afirman-que-la-alianza-continuara-1696044.html



Figura 2: protestas en Venezuela. Fuente: AFP

Tras haber eliminado cualquier contrapeso a su poder con la creación de una Asamblea Nacional Constituyente que debido al boicot opositor es íntegramente chavista y con el control de la Corte Suprema, Nicolás Maduro posee el control sobre el aparato del Estado.

La victoria en las elecciones regionales de 2017, con acusaciones de fraude electoral, permitieron al Gobierno de Nicolás Maduro controlar 18 de los 23 Estados (salvo Anzoátegui, Mérida, Nueva Esparta, Táchira y Zulia). Todo ello ha conseguido desconcertar a la oposición y ha permitido al Gobierno de Maduro ir sembrando la discordia entre los candidatos opositores para conseguir el objetivo deseado: separar y debilitar a la oposición para que no pueda presentar un frente único y poder perpetuarse así en el poder.

A pesar de que la MUD ha decidido boicotear las elecciones, al considerar que no son limpias ni libres, varios candidatos opositores han decidido participar en las mismas como es el caso de Henri Falcón a la cabeza de Avanzada Progresista (AP) Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) y Movimiento al Socialismo (MAS). Este candidato ha sido acusado de ser un simple instrumento de Nicolás

Maduro para dividir a la oposición y dar una semblanza de que hay una oposición en el proceso electoral[15].

Los otros candidatos serán Reinaldo Quijada por Unidad Política Popular, Javier Bertucci por Esperanza por el Cambio y Alejandro Ratti como independiente[16].

El boicot de la oposición y su división, así como el posible fraude electoral que se pueda dar durante los comicios, hace inútil cualquier encuesta salvo en lo que respecta al grado de abstención que se pueda dar. Concretamente, según las últimas encuestas solo un 29 % de los venezolanos acudirían a las urnas el 20 de mayo[17].

Por todo ello, Venezuela seguirá con toda seguridad bajo el control del Gobierno chavista, sin ninguna posibilidad de cambio y con una situación política, humanitaria y económica en total retroceso.

Las elecciones en Colombia

El siguiente país en ir a las urnas será la República de Colombia, una semana después de sus vecinos venezolanos. En marzo, las elecciones legislativas dejaron en primera posición al partido Centro Democrático (16,44%), seguido del Partido Cambio Radical (14,07%) y del Partido Conservador Colombiano (12,58%).

Las elecciones presidenciales estarán marcadas por la amplia cantidad de candidatos: Humberto de la Calle (jefe del equipo negociador con las FARC), Viviane Morales, Piedad Córdoba (ha abandonado recientemente la carrera presidencial), Jorge Antonio Trujillo, Germán Vargas Lleras (ex vicepresidente de Juan Manuel Santos), Sergio Fajardo (exalcalde de Medellín), Gustavo Petro (exalcalde de Bogotá) e Iván Duque.

Estos dos últimos candidatos son los favoritos, ya que encabezan las encuestas[18]. Ninguno conseguiría imponerse en la primera vuelta (27 de mayo), haciendo casi

[15] LABOREM, Igor. “Almagro critica candidatura de Henri Falcón y el aspirante calificó los señalamientos de “inadmisibles y extralimitados”. Panas Digitales. 16/03/2018. Disponible en: http://www.panasdigitales.com/2018/03/16/almagro-critica-candidatura-de-henri-falcon-y-el-aspirante-califico-los-senalamientos-de-inadmisibles-y-extralimitados/

[16] Telesur. “Cinco candidatos participarán en comicios presidenciales en Venezuela”. 06/03/2018. Disponible en: https://www.telesurtv.net/news/cinco-candidatos-elecciones-presidenciales-venezuela-20180306-0039.html

[17] WYSS, Jim. “Solo el 29% de los venezolanos planea votar en las elecciones presidenciales”. El nuevo Herald. 07/02/2018. Disponible en: http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article198960229.html

[18] Diario Las Américas. “Iván Duque se mantiene favorito en la carrera presidencial, según encuesta”. 25/03/2018. Disponible en: https://www.diariolasamericas.com/america-latina/ivan-duque-se-mantiene-favorito-la-carrera-presidencial-segun-encuesta-n4146662

segura la necesidad de una segunda vuelta (17 de junio). Iván Duque, del partido Centro Democrático, aglutinaría a las fuerzas del «uribismo» que han hecho de la opción del NO al acuerdo de paz con las FARC uno de sus principales argumentos. Tras el candidato próximo a Uribe se sitúa Gustavo Petro, exguerrillero del M-19 y exalcalde de Bogotá, un candidato que se ha visto aupado por la ola de críticas a los políticos y partidos tradicionales; su discurso populista contra el sistema ha calado en parte de la población colombiana y le ha hecho liderar durante mucho tiempo las encuestas y la intención de voto, aunque ha ido perdiendo fuerza a medida que se acercan las jornadas electorales. Sus simpatías por Hugo Chávez y su pasado guerrillero pueden convertirse en una desventaja en las urnas, aunque Petro se haya desmarcado en varias ocasiones del modelo económico venezolano.

A las dificultades económicas por la caída del precio del petróleo y la corrupción se unen la crisis venezolana[19] que está siendo un tema recurrente. Además, otro elemento polarizador ha sido el acuerdo de paz de La Habana con las FARC firmado por el Gobierno de Juan Manuel Santos. De entre los principales candidatos Petro, Fajardo y Vargas Lleras o Humberto de la Calle, mantendrían los acuerdos, mientras que Iván Duque es el único que ha señalado que haría modificaciones, en línea con la posición del «uribismo»[20].

Por ello, el acuerdo de paz con las FARC, Venezuela y la corrupción van a ser los puntos que marquen el debate político en los próximos meses, un debate polarizador en el que tanto Iván Duque como Gustavo Petro pueden extraer los votos necesarios para asegurar su presencia en la segunda vuelta.

Las elecciones en México

México irá a las urnas el 1 de julio de 2018. El Pacto por México, un proceso de reformas impulsado por el presidente Peña Nieto va a ser un tema que decidirá las posturas de los distintos candidatos. El modelo de reformas en materia educativa, fiscal, del sector petrolero, del sector de las telecomunicaciones, etc., junto con una situación en materia de seguridad y de corrupción muy deteriorada, ha hundido las

[19] BONCES, Eduardo. "Crisis en la frontera marca debate presidencial". El Colombiano. 13/02/2018. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/crisis-en-la-frontera-marca-debate-presidencial-GG8181329

[20] Semana. "Sí o no: Duque, Petro, Vargas Lleras y Fajardo respondieron a temas espinosos". 04/03/2018. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/debate-presidencial-duque-petro-vargas-lleras-y-fajardo-hablan-de-matrimonio-gay-y-acuerdos/562397

expectativas del mandatario mexicano en las urnas y se ha llevado consigo la valoración de su partido, el PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Los candidatos principales para el cargo de presidente de la República son: José Antonio Meade (exsecretario de Relaciones Exteriores y exsecretario de Hacienda de Peña Nieto) por la coalición Todos por México[21], Ricardo Anaya por la coalición Por un México al frente,[22] Andrés Manuel López Obrador por la coalición Juntos Haremos Historia[23] y la candidata independiente Margarita Zavala.

De entre todos los candidatos destaca Andrés Manuel López Obrador (izquierda) por su discurso populista contra el *establishment* («la mafia en el poder») y la corrupción en el país («No voy a pasar al historia como Vicente Fox, traidor a la democracia. No voy a pasar a la historia como Felipe Calderón que se robó la Presidencia y convirtió al país en un cementerio. No voy a mancharme de corrupción como Enrique Peña Nieto»[24]).

José Antonio Meade (centroderecha), que formó parte del gabinete de Felipe Calderón (PAN) y de Enrique Peña Nieto (PRI) y sería el candidato heredero de la gestión de Peña Nieto, podría verse perjudicado por el hastío de la población con los políticos tradicionales y por su perfil continuista con las políticas de Peña Nieto en estos últimos años. A su favor tendrá toda la maquinaria del PRI, que puede erigirse en el instrumento fundamental de su posible victoria.

Por su parte, Ricardo Anaya, joven candidato del PAN (derecha) va en coalición con el Partido de la Revolución Democrática de tendencia socialdemócrata y el Movimiento Ciudadano. Los tres partidos conforman una agrupación política peculiar por la disparidad de sus ideas. Anaya sigue siendo el segundo favorito, por detrás de López Obrador, aunque recientemente se ha visto perjudicado por los casos de corrupción en su contra[25] y también le puede perjudicar la posible salida de votantes hacia Margarita Zavala.

Margarita Zavala (conservadora) procede de las filas del PAN, partido del que acabó saliendo en 2017, postulándose por ello como independiente. Aunque se presenta

[21] Incluye al PRI, al Partido Verde Ecologista de México y a Nueva Alianza.
[22] Incluye al PAN, al PRD y a Movimiento Ciudadano.
[23] Incluye a MORENA, PT y PES.
[24] Sin Embargo. "No seré traidor como Fox. No voy a mancharme de corrupción como Enrique Peña Nieto: AMLO". 07/04/2018. Disponible en: http://www.sinembargo.mx/07-04-2018/3405501
[25] Europa Press. "El candidato a la Presidencia de México Ricardo Anaya rechaza las acusaciones de corrupción en su contra". 26/02/2018. Disponible en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-candidato-presidencia-mexico-ricardo-anaya-rechaza-acusaciones-corrupcion-contra-20180226071854.html

como tal, va a tener problemas para atraer el voto de protesta que se inclina hacia López Obrador y tendrá asimismo dificultades para atraer al que sería su caudal natural, el votante del PAN, que sería lógico que tendiera a votar a Ricardo Anaya y a su coalición. Por ambas razones su capacidad de ampliar su electorado es reducida y ello se plasma en las distintas encuestas.

Una de las peculiaridades de las elecciones mexicanas respecto al resto de comicios latinoamericanos es la influencia que actores externos están teniendo en el discurso electoral, el presidente de los EE. UU. y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) así como otras propuestas como la construcción del muro o la deportación de inmigrantes ilegales. Todo ello tiene la capacidad de marcar los debates políticos y polarizar a la sociedad mexicana, algo que puede ser utilizado por Andrés Manuel López Obrador para captar votos de electores descontentos con la forma en la que el Gobierno ha encarado la llegada de Trump a la Casa Blanca.

Según las últimas encuestas[26], Andrés Manuel López Obrador se situaría en cabeza, seguido de lejos por Anaya y Meade, teniendo menos posibilidades Margarita Zavala.

Las elecciones en Brasil

Finalmente, será en octubre cuando Brasil celebre elecciones presidenciales. En el escenario brasileño confluyen todas las tendencias referidas en el primer apartado de este documento, de forma más aguda y otras peculiares del país.

En efecto, la crisis económica de Brasil se ha prolongado y enquistado por la profunda crisis política abierta tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la incapacidad del Gobierno de Michel Temer de pasar la reforma de las pensiones por un Parlamento fragmentado. A ello se suman las acusaciones de corrupción contra Temer por el caso Lava Jato y el proceso judicial contra el expresidente Lula da Silva que ha encendido los ánimos de los partidarios del PT.

[26] Bloomberg. "Cobertura Electoral de México". 09/04/2018. Disponible en: https://www.bloomberg.com/graphics/2018-mexican-election/espanol.html

Al igual que ocurre en Colombia o en México, el cansancio de la ciudadanía con la corrupción se hace patente con la existencia de un candidato radical que aglutina el voto contra el *establishment*, en este caso, Jair Bolsonaro.

Con Lula casi descartado para la candidatura a la Presidencia con la reciente sentencia a 12 años y su ingreso en una prisión en Curitiba[27], el escenario político previamente dominado por el expresidente se abre de par en par. Encabezaría la carrera presidencial el exmilitar y político del Partido Social Liberal, Jair Bolsonaro. Este se ha caracterizado por tener un discurso fuerte y duro contra la corrupción, por ataques contra minorías o por ensalzar la dictadura militar de Brasil. Su carácter transgresor y sus declaraciones le han valido ser comparado con el presidente estadounidense Donald Trump y le han catapultado a las primeras posiciones en la política nacional.

Teniendo en cuenta que todavía quedan seis meses para las elecciones y que el panorama va a ir cambiando con el paso del tiempo, las encuestas[28] sitúan a Jair Bolsonaro como líder. En segunda posición estaría Marina Silva (Rede Sustentabilidade) exministra de Medio Ambiente de Lula; Ciro Gomes (PDT); seguidos de Geraldo Alckmin (PSDB) y Luciano Huck (presentador de TV).

Más allá de 2018

El ciclo electoral latinoamericano se cierra en 2019 con otro grupo de procesos electorales que comenzará con Guatemala, un país que ha visto el crecimiento de una sociedad civil consciente de la situación por la que atraviesa su país y cada vez más activa a la hora de exigir a sus políticos, impulsada y apoyada por instancias internacionales.

También habrá elecciones en Argentina, donde Mauricio Macri tiene como objetivo profundizar en sus reformas, aunque el estado de la economía puede lastrar su resultado en las urnas. Los aumentos en las tarifas de servicios y la devaluación del peso han provocado una espiral de inflación[29] que ya es el principal problema para los argentinos seguido de la corrupción, el desempleo y la inseguridad. En las elecciones

[27] El Comercio. "Lula ya está en prisión para cumplir condena de 12 años". 08/04/2018. Disponible en: https://elcomercio.pe/mundo/lula-prision-cumplir-condena-12-anos-noticia-510018

[28] DATAFOLHA."Lula lidera intenção de voto; sem petista, Bolsonaro assume liderança". 31/01/2018. Disponible en: http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/01/1954686-lula-lidera-intencao-de-voto-sem-petista-bolsonaro-assume-lideranca.shtml

[29] CUÉ, Carlos. "La inflación argentina no da tregua en plena negociación de salarios". El País. 15/02/2018. Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/02/15/actualidad/1518727835_879340.html

de 2019 habrá que valorar, además de los resultados económicos, la situación de división de la oposición tras la dura derrota de 2017 y su necesaria unidad si quiere plantar cara a Macri en el 2019.

En Uruguay, se elige al sustituto de Tabaré Vázquez cuyo partido, el Frente Amplio sigue a la cabeza en los sondeos[30] y en Panamá, al sustituto de Juan Carlos Varela. Finalmente, cerrará el ciclo Bolivia, donde Evo Morales buscará su cuarto mandato consecutivo tras el fallo del Tribunal Constitucional habilitando su candidatura.

Conclusión

En el trienio 2017-2019, 625 millones de latinoamericanos van a decidir el futuro político de la región. Los últimos años han sido bastante duros para el conjunto de las economías latinoamericanas, lo cual va a pesar sin duda en los escenarios electorales y también en los Gobiernos que surjan de esas urnas, que tendrán que implementar políticas públicas que aprovechen todo el potencial de los países latinoamericanos y sean compatibles con el desarrollo sostenible.

Los problemas globales que tiene la región, como la desigualdad, la corrupción o la inseguridad van a plantear unos desafíos graves a los dirigentes políticos y para gestionarlos serán precisas reformas. Estas tendrán que llevarse a cabo en medio de un escenario de descrédito de los políticos y de los partidos, lo que va a hacer más difícil aún adoptar medidas de por sí impopulares y complejas.

Aunque este ciclo electoral se haya considerado como una especie de rechazo al giro izquierdista de América Latina, quizás sea más realista plantearlo como un péndulo que va, no de izquierda a derecha, sino de lo viejo a lo nuevo. La llegada de candidatos independientes, de candidatos populistas o antisistema y las altas tasas de desconfianza hacia el sistema político (ya sean sus dirigentes de izquierda o derecha), están enviando a los dirigentes una señal de hastío del ciudadano y de la necesidad de llevar a cabo una regeneración del sistema político en Latinoamérica.

*Mayumi Yasunaga Kumano**
Abogada
Analista en elaciones internacionales

[30] El País Uy. “Frente Amplio pierde 13 puntos para elecciones nacionales, según Factum”. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/frente-amplio-pierde-puntos-elecciones-nacionales-factum.html

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

54/2018 08 de mayo de 2018

*José Luis Pontijas Calderón**

La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea

La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea

Resumen

La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 terminó de manera abrupta con el orden europeo que surgió tras el final de la Guerra Fría, al violar flagrantemente los principios fundamentales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), definidos en la Carta de París de 1990. Las actuales tensiones entre Rusia y Occidente han provocado que su trabajo sea cada vez más difícil, aunque en los últimos años se ha podido apreciar un cierto renacimiento de la organización, que continúa lastrada por la falta de voluntad política y consenso entre sus Estados participantes. Se precisan pues iniciativa y creatividad para poder reconstruir un clima de confianza y cooperación que será beneficioso para todos, un papel que la OSCE podría desempeñar.

Palabras clave

OSCE, Europa, Unión Europea, paz y seguridad, diálogo estructurado, control de armas convencionales, cooperación, Ucrania, Crimea.

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

José Luis Pontijas Calderón

OSCE, the great forgotten lady of European security

Abstract

The illegal annexation of Crimea by Russia in 2014 ended abruptly with the European order that emerged after the end of the Cold War, flagrantly violating the fundamental principles of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), defined in the Charter of Paris of 1990. The current tensions between Russia and the West have made its work increasingly difficult, although in recent years a certain renaissance of the organization has been observed, which continues to be hampered by the lack of political will and consensus among its participating States. Initiative and creativity are therefore needed to rebuild a climate of trust and cooperation that will be beneficial for all, a role that the OSCE could play.

Keywords

OSCE, Europe, European Union, peace and security, structured dialogue, conventional arms control, cooperation, Ukraine, Crimea.

Introducción

La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 terminó de manera abrupta con el orden europeo que surgió tras el final de la Guerra Fría, al violar flagrantemente los principios fundamentales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), definidos en la Carta de París de 1990. Dichos principios incluyen, ya que aún siguen vigentes, el respeto a la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la abstención en la amenaza y el uso de la fuerza. Estos principios fueron el producto de una visión basada en los valores comunes que entonces compartieron los estados de una amplia comunidad geográfica, que abarcaba desde Vancouver a Vladivostok.

Así, la OSCE se basó sobre el consenso y la unidad de valores aceptados por sus miembros, pero las actuales tensiones entre Rusia y Occidente han provocado que su trabajo sea cada vez más difícil. Este hecho es especialmente crítico, ya que, el papel de Rusia en la estructura de seguridad Europea está todavía por definir, o si preferimos, la construcción de la arquitectura de seguridad europea tras la Guerra Fría, se realizó dejando a Rusia fuera de la misma. Una situación que Rusia está intentando enmendar de una manera muy asertiva.

A esta renovada relación antagónica entre Occidente y Rusia también contribuyen las narrativas divergentes sobre la evolución de la seguridad europea tras 1990[1], envenenando las discusiones que intentan mirar hacia el futuro dentro del seno de la OSCE.

Pero la nueva «asertividad» rusa no es de ninguna manera el único desafío a la seguridad europea. No podemos olvidar los desarrollos que se están produciendo en Oriente Medio (Siria, Irak, Yemen, Catar), la desestabilización progresiva del Mediterráneo Oriental (Chipre-Turquía, Libia, Egipto), los desarrollos que se están produciendo dentro de los Estados europeos (populismo, nacionalismo, extremismo político, secesionismo, retroceso de valores democráticos, etc.). Ante todo este conjunto, mencionado someramente, que afecta a la seguridad europea, la OSCE debe definir el papel que puede, o que mejor debe jugar. Esto es especialmente importante para la seguridad europea, dado el probado e importante papel que desempeñó la OSCE (heredera de la CSCE desde 1994) como foro de diálogo entre los dos campos

[1] José Luis Pontijas Calderón «El antagonismo Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas»; IEEE 24 de abril 2014, disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEO48-2018.html

antagónicos de la Guerra Fría. Papel que se fue diluyendo a medida que la desconfianza y la frustración rusa fueron creciendo, ante el avance de la OTAN y la Unión Europea hacia el Este, mientras se mantenía a Rusia fuera y humillada.

Este proceso culminó en 2014 ante la revolución naranja de Ucrania y que tras expulsar al gobierno prorruso (democráticamente elegido, por cierto) declaró su vocación inequívoca atlantista y europea. La reacción rusa fue tan fulminante que cogió por sorpresa a Occidente. Como consecuencia, Crimea pasó a ser territorio ruso y el este ucraniano sufre desde entonces un conflicto que tiene todos los visos de prolongarse durante largo tiempo.

La situación actual de la OSCE

Curiosamente, la crisis ucraniana está resultando una oportunidad para que la OSCE vuelva a aparecer en la agenda política europea, tras una larga ausencia, aunque de una manera más pragmática, ya que, ya no se habla de valores comunes, sino de iniciativas que permitan avanzar en el diálogo que habrá posibles vías de entendimiento en el marco europeo.

Así podemos ver que se pueden apreciar varios indicadores que muestran la renovada relevancia de la OSCE. En primer lugar la Misión de Monitorización Especial en Ucrania (*Special Monitory Mission*, SMM), a través de la cual la organización desempeña un papel central y único en la crisis. Dicho papel no puede ser desempeñado por nadie más, ya que tanto la OTAN como la Unión Europea, son percibidos como «agentes de Estados Unidos» por Rusia. Desde 2014, la SMM ha proporcionado la única base para discutir y alcanzar acuerdos e incluso armisticios, si bien a nivel local y de duración efímera.

Por otra parte, está la iniciativa denominada «conectividad económica» que, lanzada en 2014 por la presidencia suiza, está revitalizando la hasta ahora olvidada segunda dimensión de la OSCE, el desarrollo económico.

También el control de armas convencionales ha recibido un nuevo impulso con la iniciativa *Steinmer*, que lanzada en agosto de 2016 se ha transformado en un amplio Diálogo Estructurado sobre desafíos actuales y futuros, así como riesgos para la seguridad en el área OSCE. Lo que algunos analistas califican como un pequeño éxito, está sin embargo, proporcionando un foro para aquellos que siempre han advocado por

el diálogo, especialmente cuando la situación internacional se ha deteriorado, además de un doble enfoque simultáneo de disuasión y distensión.

Otro asunto que ha ascendido de manera determinante hasta situarse en la agenda de la OSCE es la inmigración, hasta el punto de ser capaz de provocar una decisión del Consejo en diciembre de 2016[2].

Por último, la Secretaría de la organización, tradicionalmente en manos de países de bajo perfil militar y geopolítico, como Finlandia, Suiza o Austria, cayó en 2016 por primera vez en manos de un peso pesado europeo, Alemania, y en 2018 en Italia. Hay que tener en cuenta que desde su fundación, y por un acuerdo tácito no escrito, ninguno de los Estados participantes con derecho al veto en el Consejo de Seguridad de la ONU ha accedido al cargo (EE. UU., Rusia, Francia y Gran Bretaña). Así pues, la llegada de naciones europeas de peso a la Secretaría, es un mensaje de impulso institucional nada despreciable.

Pero que nadie eche las campanas al vuelo, porque a pesar de la citada recuperación, todavía es demasiado pronto para asegurar si esta será temporal o sostenible durante los próximos años[3]. La organización, si bien ha recuperado cierta relevancia, está todavía ausente de los debates centrales entre Moscú y Washington, tal y como era entre 1975 y 1999. Además, su presupuesto sigue siendo relativamente modesto y la falta de voluntad política sigue presente, como lo prueba el hecho de que la última declaración política tras reuniones ministeriales, fue en 2002. Esta falta de voluntad política impide que se pueda alcanzar consenso y decisiones comunes.

Y esto es importante, porque para progresar en asuntos de seguridad europea es necesario que las amenazas externas e internas sean percibidas como desafíos comunes que precisan soluciones cooperativas también comunes. Evidentemente esto no se puede producir sin la voluntad política de los 57 Estados participantes de la organización.

Desgraciadamente, las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, los polos más importantes de la organización, han ido empeorando progresivamente, a pesar de la llegada al poder del presidente Trump, quien por un momento pareció que podría entablar unas relaciones más cooperativas con su homólogo del Kremlin.

[2] Para ver la organización y funcionamiento de la OSCE, se recomienda acudir a la página web de la misma, disponible en español en https://www.osce.org/es/whatistheosce/factsheet

[3] Wolfang Zellner, «Old and New Challenges for the OSCE», OSCE Yearbook 2016.

Paradójicamente, a pesar de la tensa situación que vive actualmente la seguridad europea y de la defunción de la convención sobre el control de armas convencionales, tal y como hemos visto, la OSCE está actuando más y mejor que hace cinco años. El nuevo concepto de la «conectividad económica» está impulsando la dimensión económica (cesto II del Proceso de Helsinki). Además, como hemos mencionado también, la crisis de refugiados ha impulsado la inmigración a la agenda política de la OSCE, como lo demuestra la conferencia que, auspiciada por la OSCE, tuvo lugar en Palermo a finales de octubre de 2017. De hecho, la inmigración es la segunda prioridad para el secretariado actual, en manos de Italia.

Entre las prioridades marcadas por el secretariado italiano, cuyos resultados serán analizados en el próximo consejo ministerial, a celebrar en Milán los próximos 6-7 de diciembre, destacan las siguientes[4]:

- Solucionar la crisis de Ucrania, dedicando al mismo tiempo la máxima atención al papel de la OSCE en los conflictos de Nagorno-Karabaj, Transnistria, Abjasia y Osetia.
- Mayor atención a los desafíos y oportunidades provenientes del Mediterráneo, incluida la inmigración.
- Enfoque proactivo sobre las tres dimensiones de seguridad de la OSCE (político-militar, económica y medioambiental, y derechos humanos) y sobre las nuevas amenazas transnacionales (terrorismo, ciber seguridad y tráfico ilegal).
- Dentro de la primera dimensión (político-militar), se dedicará especial atención a un análisis profundo del Diálogo Estructurado sobre los desafíos y riesgos actuales y futuros para la seguridad en el área de la OSCE, para contribuir a restablecer un clima de mutua confianza entre los Estados participantes.
- Continuar trabajando para fortalecer la segunda dimensión de la OSCE (económica y medioambiental), impulsando el diálogo en asuntos tales como promocionar el progreso económico y la seguridad, a través de la innovación, el capital humano, la buena gobernanza y la transición hacia energías renovables.
- Así mismo, la Tercera Dimensión (derechos humanos) recibirá una alta prioridad.

Así pues, tenemos a la OSCE tratando asuntos de calado internacional que afectan y preocupan a todos, como son la economía y la inmigración, junto a asuntos que también son generalmente bien aceptados por la opinión pública de todos, como son

[4] https://www.osce.org/chairmanship/priorities-2018

los medioambientales. Además, no olvida el aspecto importante de los derechos humanos, a pesar de lo controvertido del tema en los países que permanecen bajo la égida rusa.

Esto no quiere decir que la OSCE no precise actualizarse, especialmente y de manera muy importante, el régimen de control de armas convencionales, que fue un pilar fundamental de la seguridad y la estabilidad europeas. Pero el enfoque inclusivo que la OSCE trata de aplicar a todos los temas que reciben su atención, parece prometer buenos augurios en cuanto a la sostenibilidad y durabilidad de las soluciones acordadas. Por ejemplo, en lo relativo a la inmigración, que por razones evidentes está recibiendo una especial atención por parte del secretariado italiano.

Pero de todos los temas mencionados, la crisis en Ucrania es sin duda la que atrae la mayor atención en el campo de la seguridad europea.

La OSCE y la crisis de Ucrania

Como hemos comentado, la crisis de Ucrania ha supuesto una oportunidad para el regreso de la OSCE al escenario de la seguridad europea. Por primera vez en once años, la organización ha sido capaz de aunar la voluntad política y el consenso suficiente para establecer una misión, a pesar del papel central que desempeña el «Formato Normandía» (formado por París, Berlín, Moscú y Kiev) fuera de la esfera de control de la OSCE. Alemania, ha jugado un papel muy importante como puente entre la organización y el «Formato», en el periodo de 2015 a 2017, ya que ha pertenecido durante dicho tiempo a la troika de la Secretaría de la OSCE (que siempre está formada por la presidencia actual, la anterior y la siguiente). Desgraciadamente, desde 2018 ese puente ha dejado de existir tras la salida de Alemania de la mencionada troika, lo que habrá que compensar de alguna manera.

Por otro lado, y desde el punto de vista puramente diplomático de la gestión de la crisis, es de lamentar que Estados Unidos esté desempeñando un papel muy secundario, permaneciendo fuera de la misma, ya que, la principal preocupación estadounidense se ha focalizado en asegurar a sus aliados europeos una renovada disuasión frente a la que se considera la nueva amenaza rusa. Así, aunque las Administraciones Obama y Trump han incrementado su implicación en la defensa europea a través de la OTAN (en mayo de 2017 el presidente Trump propuso añadir 1,4 billones de dólares a la *European Reassurence Inititiative*, un 40% más que los 3,4 billones dedicados por el

presidente Obama, quien a su vez había ya cuadriplicado la cifra anterior), Washington continúa absteniéndose de implicarse en la gestión de la crisis ucraniana. La incorporación de Estados Unidos al «Formato Normandía», permitiría a los Estados Unidos desempeñar un papel mucho más activo en la gestión diplomática de la crisis y añadiría un balance, tal vez decisivo, que podría impulsar un acuerdo durable y satisfactorio.

Pero, como no nos cansaremos de insistir, no deberíamos dejarnos llevar por un entusiasmo desbordado, ya que, aún en el caso de que la Administración norteamericana se implicase en la crisis, no podemos olvidar que la misma, no es producto de una situación aislada, sino una de las consecuencias de la creciente confrontación entre Rusia y Occidente. Así pues, a pesar del importante y útil papel que la OSCE está jugando en la crisis, el hecho de estar enmarcada en una confrontación geoestratégica de mucha mayor amplitud y calado, la convierte en una de muy difícil resolución, al menos a medio plazo.

Occidente se enfrenta en esta crisis ante una diatriba nada fácil de solucionar, ya que por un lado, el hecho de que Crimea haya sido anexionada como territorio ruso hace suponer que la situación se va a mantener así a medio plazo. Esto hace plantearse la cuestión de que el asunto de Crimea siga entorpeciendo las relaciones entre Occidente y Rusia indefinidamente, ya que ambos se necesitan para enfrentarse a los desafíos y riesgos transnacionales antes citados. Pero por otra parte, la anexión de Crimea rompe claramente el principio de que las fronteras en Europa solo pueden cambiar mediante el consentimiento mutuo entre la nación-Estado y la población de la región involucrada.

Así, la situación permanecerá congelada mientras las partes consideren que la cuestión del status quo es más importante que las desventajas de un conflicto prolongado, impidiendo avanzar hacia una cooperación que sería beneficiosa para todos. Pero sin duda la peor solución sería que alguna de las partes creyese que una solución militar es preferible a una política. Para evitar esto último, el papel de la OSCE se estima de la máxima importancia, especialmente en el actual clima de deterioro del espíritu de cooperación.

Del espíritu de cooperación a la relación antagonista

Desgraciadamente, la aspiración común que impulsó la Carta de París de 1990, en un intento por establecer los cimientos de la seguridad europea sobre su indivisibilidad y

unos valores comunes, ya no está presente. Y esto es así, a pesar de que en teoría, la citada visión común fue confirmada en los documentos fundamentales de la organización en 1999 y 2010[5].

Sería difícil identificar un momento preciso en el que el espíritu de cooperación de París de 1990 se transformó en la relación antagónica de la actualidad, porque esta se ha ido creando progresivamente a través de las decisiones que se fueron tomando en «el espacio OSCE» entre 1990 y 2014[6], y que tuvieron efectos colaterales perniciosos. Entre ellas, y posiblemente jugando un papel fundamental, fue la ampliación hacia los países del Este (situados geográficamente en el centro de Europa) de la OTAN y de la Unión Europea. Si bien esta ampliación sucesiva tuvo por objetivo (desde el punto de vista europeo y atlántico) incrementar la seguridad y la estabilidad en el centro y estos europeos, el daño colateral fue crear una línea de fractura entre Rusia y la OTAN/UE, debilitando de manera definitiva la visión de una seguridad europea indivisible. El efecto más pernicioso es que dejó a Rusia fuera de la arquitectura de seguridad europea, con el resultado que estamos sufriendo en la actualidad.

La visión de unos valores comunes también se ha difuminado. Varios Estados de la organización cuestionan el concepto de «democracia liberal», remplazándolo por el de «democracia *aliberal*», concepto este último que no consigue disimular su significado último de autoritarismo. El problema es que el término comienza a ser utilizado por partidos del espectro político europeo occidental.

La división ideológica en derechos humanos entre Este y Oeste no es nueva, evidentemente, pero al debate ideológico se ha venido añadiendo en los últimos años la desconfianza por parte de Rusia y China, de que está siendo utilizada como excusa para entrometerse en asuntos internos. Así, en los últimos años varias misiones de campo de la OSCE fueron obligadas a cerrarse o vieron sus mandatos restringidos de manera drástica. El resultado ha sido que la presencia de la OSCE sobre el terreno se vio sustancialmente reducida, motivo fundamental de su progresivo languidecimiento, por ser la tradicional fortaleza de la organización[7].

[5] «Back to Diplomacy»; Panel de Personas Eminentes; OSCE 2015.
[6] Se destaca 2014, por considerarse el momento en el que Rusia dio un golpe de timón fundamental y pasó a la ofensiva en territorio europeo ante la revolución naranja que tuvo lugar en Ucrania.
[7] Wolfang Zellner y Frank Evers «The future of OSCE Field Operations»; OSCE Network of Think Tanks, 2014.

Así, la cooperación dentro de la OSCE se empezó a basar en los escasos intereses comunes, abandonando los valores comunes, que se habían esfumado. Estos intereses comunes fueron surgiendo a medida que terrorismo, radicalización, inmigración, ciberamenazas y crimen organizado han ido entrando en escena.

Aun así, desde 2002 no ha sido posible alcanzar consenso para emitir declaraciones políticas conjuntas tras las reuniones ministeriales, donde las decisiones del consejo ministerial se centran en los asuntos anteriormente citados, siempre que no entrañen puntos de vista opuestos. Pero esto puede acabar convirtiendo a la OSCE en una plataforma de armonización de intereses políticos transitorios, perdiendo importancia como gran organización europea inclusiva de seguridad.

El futuro de la OSCE

Como hemos visto, actualmente la OSCE se está enfrentando a un desafío de crucial importancia. Para su supervivencia como marco inclusivo de seguridad europea, la organización precisa recibir el respaldo de sus Estados participantes a través de su voluntad política y de los recursos humanos y económicos que precisa. Desgraciadamente la actual tendencia a analizar la seguridad europea (y mundial) como un juego de suma cero, impide compartir la imprescindible visión de la necesidad que existe de diseñar soluciones comunes para los desafíos que también son comunes.

Un punto de partida inicial debería ser una reflexión común abierta y franca sobre las diferentes percepciones que existen sobre las múltiples amenazas. También sería muy provechoso intercambiar puntos de vista sobre cómo se definen los intereses divergentes en función de las diferentes interpretaciones del escenario geoestratégico (algo que por cierto, también sería muy positivo en la OTAN y en la Unión Europea). En este sentido la iniciativa actual de Diálogo Estructurado sobre los desafíos y riesgos actuales y futuros a la seguridad en el área OSCE, es un avance muy positivo.

Pero no olvidemos que es de la máxima importancia avanzar hacia el fortalecimiento de la estabilidad militar en Europa, lo que implicaría reanudar el diálogo estratégico con Rusia. Para ello, las discusiones sobre control de armas convencionales y nucleares deberían recibir un nuevo impulso. Pero para llegar hasta esos objetivos, se precisan dar pasos más cortos.

De momento, la OSCE puede servir como foro de comunicación, discusión e intercambio de información que prevenga cualquier posible escalada militar, evitando interpretaciones erróneas, impulsando la transparencia y por lo tanto la predictibilidad. Para ello la OSCE puede servir como foro que favorezca contactos más frecuentes a nivel militar y diplomático. Es importante (se podría decir que de vital importancia) poner todos los medios posibles para evitar la posibilidad de que se puedan producir incidentes militares que puedan desembocar en una escalada no intencionada.

De esta forma, el diálogo estructurado podría servir para comprobar el nivel de voluntad política de cooperación, construyendo así paso a paso la voluntad de escucharse los unos a los otros, sondeando la disponibilidad para el compromiso, restituyendo la confianza mutua, pero sobre todo, encontrando nuevas formas de cooperación y de aceptación mutua, como las que se pudieron establecer paso a paso durante los difíciles tiempos de la Guerra Fría, en los que el «Decálogo de Helsinki» (DH75), aprobado por consenso en 1975, fue puesto a prueba en numerosas ocasiones, pero resistió los movimientos tectónicos del devenir geopolítico.

Estamos así, ante un impase, puesto que, si bien el DH75 sigue vigente, no recibe el apoyo político suficiente y por lo tanto no consigue volver a funcionar como plataforma de diálogo y consenso. Para ello, sería necesario que la OSCE volviera a ser el escenario de un diálogo diplomático multilateral que clarificara las divergentes interpretaciones de la realidad de actual, es decir, un nuevo consenso basado en una interpretación realista de los principios de Helsinki de 1975, para reconstruir la confianza entre Rusia y Occidente.

Esto es lo que verdaderamente ayudaría a impulsar y reforzar la legitimidad y relevancia de la OSCE y reparar el daño infligido durante los últimos años.

Por otra parte, no debemos olvidar que también es necesario hacer un esfuerzo en la conversión de las narrativas enfrentadas sobre los hechos ocurridos en 1989-1990, y que sembraron las semillas de la discordia[8], a través del diálogo académico que se está llevando a cabo y en el que participan antiguos embajadores ante la CSCE. Es importante analizar de manera franca y transparente las razones del por qué la visión cooperativa inclusiva de 1990, se transformó en la actual dialéctica de confrontación. El objetivo de cualquier diálogo en el área OSCE, no lo olvidemos, es crear confianza y

[8] José Luis Pontijas Calderón «El antagonismo Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas»; IEEE 24 de abril 2014, disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEO48-2018.html

predictibilidad, lo que debe incluir evitar la propaganda basada en noticias falsas que incluyan una interpretación tóxica del pasado.

Tras varias iniciativas de reformas institucionales para la OSCE, que comenzaron tras la creación del «Panel de Personal Eminentes» en 2004 (diez años después de la transformación de la CSCE en la OSCE), parece que un cierto cansancio se ha instalado desde 2015. De modo que en la actualidad una cantidad sustantiva de Estados participantes, Estados Unidos fundamentalmente, prefieren mantener la organización flexible sin dotarla de la burocracia que precisaría para dotarla de su propio carácter y personalidad legal. De hecho, un estudio en 2014 reveló que no existe un enfoque uniforme entre los Estados participantes sobre cómo aplicar el status legal de la OSCE en el ordenamiento jurídico nacional, lo que priva de una base legal a las actividades de la organización sobre el terreno.

La única forma de compensar esta falta de acuerdo es desarrollando acuerdos bilaterales entre la OSCE y los Estados, lo que ya está ocurriendo. Pero además, se precisaría desarrollar acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales que actúan en el campo de la seguridad en Europa, como la ONU, la OTAN, y la Unión Europea, optimizando el intercambio de información y creando sinergias, mutuamente positivas. Dado que muchas de las amenazas provienen del área Mediterránea, desarrollar iniciativas de cooperación con los Estados de la zona resultará sin duda también positivo.

Podemos afirmar pues, que la OSCE necesita ser creativa para mantenerse como una fuerza positiva en un ambiente de seguridad europeo menos cooperativo que en el pasado, que incluyan actividades impulsadas por las nuevas necesidades, junto a las misiones y operaciones de campo que constituyeron tradicionalmente sus «joyas de la corona».

Conclusiones

Durante la Guerra Fría, la entonces CSCE (luego OSCE) demostró que una plataforma inclusiva basada en el consenso era capaz de proporcionar la base para un diálogo constructivo capaz de crear gradualmente un nuevo clima de aceptación mutua. Desde entonces, el Decálogo de Helsinki ha sido puesto a prueba en numerosas ocasiones durante las pasadas cuatro décadas y necesita readaptarse a la nueva situación geopolítica. Desgraciadamente, no parece posible crear dentro de la OSCE el nuevo

consenso que ello requeriría, es decir, para iniciar un nuevo proceso de negociación capaz de consensuar un nuevo documento inclusivo y cooperativo (¿Helsinki 2.0?)

La crisis en Ucrania continúa siendo el principal desafío político y operativo para la OSCE, que implica definir de facto como van a ser las relaciones de Occidente con Rusia, aceptando el estatus quo impuesto por ella, o prosiguiendo con la política de sanciones hasta que la devolución de Crimea permita volver al estado anterior de relaciones. Pero por otro lado, la crisis ha supuesto un éxito relativo de la OSCE, al haber conseguido el consenso necesario para poner en marcha una operación de campo, tras años de retroceso en esta área.

Desafortunadamente, la seguridad europea es vista en la actualidad como un juego de suma cero, lo que impide desarrollar soluciones comunes en cooperación. Es aquí donde la OSCE puede desempeñar su papel fundamental y único como plataforma de comunicación que prevenga cualquier posibilidad de escalada militar. Pero para que esto fuera posible, la organización debería volver a ser el escenario de diálogo diplomático y militar multilateral franco y transparente que fue en sus orígenes. No olvidemos que la OSCE es el único foro en el que las potencias con transcendencia en la seguridad europea están representadas a nivel de igualdad, especialmente EE. UU. y Rusia.

Los actuales acuerdos bilaterales, compensan en parte esa deficiencia, pero se precisa involucrar en esos acuerdos a las principales organizaciones internacionales con presencia en el tablero europeo (OTAN, ONU y UE).

Por último y no menos importante, la OSCE necesita desarrollar nuevos enfoques creativos que permitan avanzar paso a paso hacia el futuro cooperativo. Solo así conseguirá dejar de ser esa vieja dama experimentada cuyos sabios consejos jugaron un papel fundamental en el pasado y que ahora permanece de alguna manera arrinconada.

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería (DEM)
Doctor en Economía Aplicada UAH

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

55/2018 10 de mayo de 2018

*Rafael José de Espona**

Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia

Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia

Resumen

La guerra híbrida ha transformado el panorama del conflicto y requiere potenciar capacidades al respecto. La OTAN está en la vanguardia de esta orientación, con destacada contribución de los aliados del Báltico. Se explicará la misión y actividad de los tres Centros de Excelencia (CoEs) que la OTAN dispone en Lituania, Letonia y Estonia en un marco convergente, relacionándolo con los cometidos de la División de Desafíos Emergentes (ESCD) y el Programa Ciencia para la Paz y Seguridad (SPS), bajo la premisa de que las capacidades relacionadas con estos ámbitos suponen de por sí un factor decisivo para plantear una campaña con relevante probabilidad de éxito.

Palabras clave

OTAN, guerra híbrida, ciberdefensa, seguridad energética, comunicación estratégica, guerra de información.

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

Hybrid Warfare and NATO strategic capabilities: contributions from Lithuania, Latvia and Estonia

Abstract

Hybrid Warfare has transformed the conflict overview and it demands to boost capabilities on the issue. NATO is on the cutting edge of this facing, which the relevant contribution of allies from Baltic region. It will be described mission and activity of the three Centers of Excellence (CoEs) that NATO allocates in Lithuania, Latvia and Estonia in a convergent framework, linking them with the tasks of Emerging Security Challenges Division (ESCD) and the Science for Peace and Security Programme (SBS), under the premise of considering that the capabilities linked to these areas mean by itself a key factor for planning a campaign with relevant probability of being successful.

Keywords

NATO, Hybrid Warfare, Cyberdefense, Energy Security, Strategic Communication, Information Warfare.

La guerra híbrida

La moderna *guerra híbrida* ha transformado la ciencia bélica y el panorama de tipología de conflictos, de lo que se deriva la necesidad de adecuar los medios de defensa al respecto[1]. El desarrollo de este concepto en el fondo parte de viejos problemas, sustancialmente basados en las actualizadas metodologías de hacer la guerra, prevalecer mediante la hostilidad, agredir o generar desestabilización, como la *Lawfare*[2]. Se parte de la premisa de que las capacidades relacionadas con este ámbito suponen de por sí un factor decisivo para plantear autónomamente una campaña con probabilidad de éxito.

La OTAN se encuentra en la vanguardia de esta orientación, desde que el Concepto Estratégico de 2010 impulsó los aspectos cibernético, energético y de comunicación estratégica en su perspectiva de defensa. La *División de Desafíos Emergentes* (ESCD-*Emerging Security Challenges Division*) establecida en 2010 se ocupa de riesgos y amenazas no convencionales, con secciones específicas relativas a Antiterrorismo, Ciberdefensa, Seguridad Energética, No-proliferación, Análisis Estratégico, Seguridad Económica y Política Nuclear. Por su parte, el *Programa Ciencia para la Paz y Seguridad* (SPS-*Science for Peace and Security*) promueve la investigación e innovación científica y el intercambio de conocimiento relacionados con actividades relevantes para la seguridad, de acuerdo con los objetivos de la Alianza, con un enfoque práctico y de aplicación operativa, englobando a científicos, expertos y funcionarios de países aliados y asociados. La especialización por materias encuentra en los distintos Centros de Excelencia de la OTAN (CoEs-*Centres of Excellence*) órganos de desarrollo de capacidades de acuerdo con la vanguardia técnica de cada sector, en perspectiva de apoyo a la transformación, funcionando en programas de

[1] COTTER, Bryan P., «De-escalation and Hybrid War: Mutually Supporting Strategies or Dangerous Brinkmanship?»*The Three Swords Magazine*, n.º 31 (2017), pp. 24-34. FLEMING, Brian P., *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*, Fort Leavenworth (Kansas), School of Advanced Military Studies – United States Army Command and General Staff College, 2011, pp. 33-39. GARCÍA GUINDO, Miguel, MARTÍNEZ, Gabriel, GONZÁLEZ, Valera, «La Guerra Híbrida: Nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales», IEEE, DIEEET02-2014 (30 de marzo de 2015). SÁNCHEZ HERRAEZ, Pedro, «Comprender la guerra híbrida… ¿el retorno a los clásicos?», IEEE, Documento de Análisis 42/2016 (21 de junio de 2016). COLOM PIELLA, Guillem, «¿El auge de los conflictos híbridos?», IEEE, Documento de Opinión 120/2014 (24 de octubre de 2014). SÁNCHEZ HERRAEZ, Pedro, «La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico», IEEE, Documento de Análisis 54/2014 (29 de octubre de 2014).

[2] MANDELBLIT, Avihai, «Lawfare: The legal front of the IDF», INSS - Military and Strategic Affairs, vol. 4 n.º 1 (abril 2012), pp. 51-57.

trabajo anuales —que evitan duplicidad de gastos o recursos— coordinados con el Mando de Transformación (ACT-*Allied Command Transformation*). Entre los Centros de Excelencia, los de ciberdefensa, seguridad energética y comunicación estratégica suponen ámbitos que confluyen precisamente en el campo de la *guerra híbrida*.

La región del Báltico, en el borde oriental de la OTAN, conforma un escenario geopolítico que continúa siendo una posición avanzada de alerta temprana sobre los vectores de acción exterior rusa y lugar de diáfana percepción del devenir de conflictos actuales como el acaecido en Ucrania. La implicación regional de la OTAN bajo su artículo 5 destaca, entre otros, por la misión permanente de Policía Aérea y el reciente despliegue permanente de unidades (*enhanced Forward Presence*-eFP), en un teatro de operaciones sobre el que se cierne la amenaza híbrida junto a la convencional[3]. La contribución de los tres aliados del Báltico —Estonia, Letonia y Lituania— a la Alianza Atlántica destaca cualitativamente por su condición de naciones anfitrionas de un Centro de Excelencia de la OTAN: en el caso de Estonia, del *Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa* (*NATO CCD CoE*) creado en 2008, Lituania del *Centro de Excelencia de Seguridad Energética* (*NATO ENSEC CoE*) acreditado en 2012 y Letonia del *Centro de Excelencia de Comunicación Estratégica* (*NATO STRATCOM CoE*) establecido en 2014. Dentro del organigrama de la Alianza, la ESCD integra sus capacidades, que son convergentes. Asimismo, estos tres países participan en el *Centro Europeo de Excelencia contra las Amenazas Híbridas* (*Hybrid CoE*) junto a Alemania, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Noruega, Polonia y Suecia.

Es propósito del presente estudio explicar sintéticamente la actividad y sinergias de dichos CoE, como aportación de los aliados bálticos a las capacidades de la OTAN para hacer frente a desafíos actuales y futuros de la guerra híbrida.

Ciberdefensa

A lo largo de la última década, la OTAN ha resaltado reiteradamente que los ciberataques suponen una de las nuevas amenazas a la que ha de hacer frente. Consecuentemente, de manera creciente se ha dotado de medios y recursos para ser

[3] RADIN, Andrew, *Hybrid Warfare in the Baltics. Threats and Potential Responses*, RAND Corporation, Santa Mónica, 2017.

capaz de garantizar la defensa en la dimensión ciberespacial. Las Fuerzas Armadas de los países aliados han conformado mandos conjuntos de ciberdefensa, y se ha incorporado el ámbito cibernético en los procesos de planeamiento. La política de la OTAN de 2011 en materia de ciberdefensa, ha marcado los objetivos y prioridades de la alianza en esta materia; subsiguientemente, la Cumbre de Chicago de 2012 integró la ciberseguridad en el programa *Smart Defence* de la Alianza enfocado al desarrollo de cibercapacidades por parte de los países aliados. El *iter* del conflicto en el caso de la ciberguerra se reviste de problemas de percepción y atribución —con implicaciones jurídicas complejas— y el ciberespacio se presta al devenir de la guerra híbrida tanto como teatro de operaciones como medio de acción en sí mismo[4]. Toda vez que la ciberdefensa es parte de los cometidos de defensa común de la OTAN, la Alianza ha reiterado que el derecho internacional ha de ser aplicado al ciberespacio. En julio de 2016, los aliados proclamaron que el ciberespacio se considera una 4.ª dimensión de las operaciones militares, junto a la tierra, mar y aire.

La OTAN y la UE implementan un Acuerdo Técnico de Cooperación en Ciberdefensa (de febrero de 2016) para el desarrollo constante de capacidades informáticas, modernización de redes, sistemas y soportes telemáticos, intercambio de información y mutua asistencia para prevenir, mitigar efectos y recuperar actividad tras un ciberataque. Para ello incluyen actividades de formación y ejercicios, así como la interacción con la industria a través de programas como el *Industry Cyber Partnership* de la OTAN.

Estonia fue el primer país de la OTAN que sufrió un ataque cibernético masivo, en primavera de 2007, y actualmente es la nación del mundo más integrada (en términos de actividad social y estatal) en el ciberespacio. Las lecciones aprendidas del ciberataque de 2007 han servido para percibir mejor la naturaleza y procedencia de las agresiones que en los 3 últimos años se proyectan contra Ucrania[5]. El Centro de

---

[4] LIBICKI, Martin C., *Cyberdeterrence and Cyberwar,* RAND Corporation, Santa Mónica, 2009. CARO BEJARANO, María José, «Nuevo concepto de Ciberdefensa de la OTAN», IEEE, Documento Informativo 09/2011 (marzo de 2011). LEJARZA ILLARA, Eguskiñe, «Ciberguerra, los escenarios de confrontación», IEEE, Documento de Opinión 18/2014 (21 de febrero de 2014).
URUEÑA CENTENO, Francisco J., «Ciberataques, la mayor amenaza actual», IEEE, Documento de Opinión 09/2015 (16 de enero de 2015). SINGER, P.W, FRIEDMAN, Allan, *Cybersecurity and Cyberwar. What everybody needs to know*, Oxford University Press, New York, 2014.

[5] JOUBERT, Vincent, «Five years after Estonia`s cyber attacks: lesson learned for NATO?», Research Division NATO Defense College Rome, Research Paper n.º 76 (May 2012). GEERS, Henneth (ed.), *Cyber War in Perspective: Russian Agression against Ukraine*, CCDCOE, Tallin, 2015. BAEZNER, Marie,

Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN (*NATO CCD CoE*) fue establecido por Estonia en 2008 (España se encuentra entre las naciones fundadoras) como nación líder. Sus integrantes en 2017 son Alemania, Bélgica, República Checa, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia y Turquía como naciones patrocinadoras, a los que se adhieren Austria y Finlandia como contribuyentes (Suecia se encontraba en dicho proceso a finales de dicho año). Este CoE contribuye al conocimiento y competencias de la OTAN en el ámbito de ciberdefensa en los campos tecnológico y jurídico, en los escalones estratégico y operacional. El centro ha auspiciado la conformación del manual técnico *Tallinn Manual 2.0*, que constituye el principal análisis de la aplicación de la normativa jurídica internacional al ciberespacio. Como centro multinacional y multidisciplinar, organiza los más amplios y complejos ejercicios técnicos en ciberdefensa, los *Locked Shields*, caracterizados por incorporar elementos de vanguardia tecnológica. Con periodicidad anual —organizados desde 2010— los ejercicios de defensa cibernética cuentan con una red de trabajo acreditada, operan en tiempo real y han sido enfocados al adiestramiento de los expertos de seguridad para la acción práctica, en orden proteger redes de telecomunicaciones y gestión electrónica de información, la conferencia anual *CyCon* (acrónimo inglés de *cyber conflict*). Los distintos cursos de formación monográficos, conferencias, seminarios, estudios y publicaciones técnicas abarcan temáticas específicas como protección de infraestructuras críticas, aspectos tecnológicos y jurídicos.

Entre las tendencias de mejora de capacidades en ciberdefensa destacan la coordinación público-privada en CERTs, la Gestión de Crisis como la de verano de 2017 con el virus *Wanna Cry* o un fallo sistémico tipo *big one* en infraestructuras críticas. La ciberdefensa interacciona con el ámbito de seguridad energética especialmente en la protección de redes de gestión SCADA, y con el campo de la comunicación estratégica respecto de operaciones de información y psicológicas en el ciberespacio.

ROBNER, Patrice, *Cyber and Information warfare in the Ukrainan conflict*, Center for Security Studies, Zürich, 2017.

Seguridad energética

El concepto de seguridad energética desarrollado entre los expertos de la Alianza Atlántica desde 2010 ha proporcionado un enfoque integrado y multidimensional sobre el sector energético, de perfil funcional y sistémico, superando el clásico físico-territorial. Incorporando la denominada *smart energy*, mejora la eficiencia, la independencia y la resiliencia de los sistemas y subsistemas energéticos (eléctrico, gasístico, petrolífero y nuclear), reduciendo su vulnerabilidad y sensibilidad; en la dimensión estrictamente militar, particulariza la seguridad energética operativa[6]. La Cumbre OTAN de Varsovia de julio de 2016 ha destacado las múltiples implicaciones de la seguridad energética, señalando la crisis de Ucrania y la instrumentación del aprovisionamiento energético ruso y mostrando cómo el sector energético se encuentra entre los campos más afectados por las modernas técnicas de guerra híbrida[7].

Lituania, desde el primer momento de la transición postsoviética, ha buscado diversificar sus fuentes de aprovisionamiento energético —debido al monopolio de suministro ruso— así como integrar la «isla energética del Báltico» con la UE, lo que ha logrado con la puesta en operación de las terminales *offshore* de Butinge (de crudo, única vía de importación desde 2008), Klaipeda (de GNL, desde 2016) y las líneas de interconexión eléctrica *LitPol Link* con Polonia (terrestre) y *NordBalt Link* con Suecia (submarina). Como consecuencia de su experiencia en la transición tecnológica energética postsoviética y en su proceso estratégico de diversificación e integración energéticas en un entorno de conflictividad sectorial internacional, Lituania alcanzó la acreditación en 2012 de su *Centro de Excelencia de Seguridad Energética* (*NATO ENSEC CoE*). Además de Lituania como nación fundadora, tiene por miembros (en 2017) a Alemania, Estados Unidos, Estonia, Francia, Georgia, Gran Bretaña, Italia, Letonia y Turquía (encontrándose Finlandia en proceso de adhesión, y siendo contribuyentes Canadá y República Checa). Este centro asiste al mando estratégico de la OTAN y otras entidades civiles y militares de su entorno favoreciendo la interoperatividad y un conocimiento adecuado en la materia de seguridad energética,

[6] ESPONA, Rafael José de, «El moderno concepto integrado de Seguridad Energética», IEEE, Documento de Opinión 32/2013 (2 de abril de 2013). ESPONA, Rafael José de, «La seguridad energética en la OTAN», IEEE, Documento de Opinión 13/2010, octubre 2010. MARINO, Thomas, «Maintaining NATO's technological edge: Strategic adaptation and defense Research & Development», NATO Parliamentary Assembly – Science and Technology Committee Report (8 de octubre de 2017).

[7] MOLIS, Arunas, VAISNORAS, Tomas, «Energy Security through membership in NATO and the EU: interests and achievements of Lithuania», *Lithuanian Foreign Policy Review,* 2014 (Issue 32), pp. 13-32.

proponiendo soluciones concretas y eficientes según necesidades de las unidades y requerimientos de las misiones (teniendo en cuenta elementos que inciden al respecto, como el factor medioambiental y la limitación de costes). Para ello, el centro interacciona con el ámbito académico e industrial y crea redes de trabajo. Entre sus áreas temáticas de actividad se distinguen aspectos de propulsión de plataformas, logística del suministro energético en operaciones, protección de infraestructuras críticas y otras. Asimismo, los grupos de trabajo del CoE identifican futuras necesidades vinculadas al proceso de transformación de la OTAN. De las múltiples actividades que realiza, sobresalen los cursos de conciencia estratégica (ESSAC-*Energy Security Strategic Awareness Course*), la conferencia bianual IESMA (*Innovative Energy Solutions for Military Aplications*) que convoca a mandos de la OTAN y expertos militares junto con la industria energética para poner al día las innovaciones tecnológicas que proporcionan soluciones comercialmente disponibles o prototipos en proceso de lanzamiento, publicaciones técnicas (i.e. *Energy Security Operational Highlights*), seminarios *ad hoc*, estudios de campo (i.e. la evaluación del impacto del cambio cultural social sobre el marco de la seguridad energética) y desarrollo de prototipos (i.e. generador híbrido empleable en operaciones a nivel unidad de entidad batallón, presentado en EUROSATORY 2016).

Respecto de las tendencias relativas al incremento de capacidades en materia de seguridad energética, se destaca las mejoras en integración de elementos logísticos y de protección medioambiental a nivel seguridad energética operativa[8], la eficiencia energética (*Smart Energy*) y la Protección de Infraestructuras Críticas Energéticas (CEIP). La seguridad energética interacciona con el ámbito de la comunicación estratégica en aspectos como la orientación social al respecto de fuentes energéticas (a través de campañas de concienciación dirigida)[9] y con la ciberdefensa en cuestiones de gestión informática de redes energéticas (i.e. *software* SCADA empleado por los operadores de sistemas de transmisión eléctrico, gasístico o petrolífero).

[8] NUTTALL, William J., SAMARAS, Constanti, BRAZILIAN, Morgan, *Energy and the Military: Convergence of Security, Economic, and Environmental Decision-Making*, University of Cambridge, EPRG Working Paper n.º 1717, Cambridge Working Paper in Economics n.º 1752 (November 2017).

[9] https://enseccoe.org/en/newsroom/discussion-on-cultural-change/79

Comunicación estratégica

La comunicación estratégica (*StratCom*) se ha erigido recientemente en elemento vital para la Alianza Atlántica, que ha publicado una Política de Comunicación Estratégica y unas directivas para el mando estratégico. Su finalidad consiste en asegurar que las audiencias —favorables o adversarias— (en una nación o región donde la Alianza desarrolla operaciones) reciben adecuada, veraz y oportuna información que les permita entender las acciones llevadas a cabo y su intencionalidad, lo cual habría de detener las agresiones al tiempo que acercar los objetivos. Corresponde a los comandantes de la operación ponderar la velocidad y secuencia de diseminación de la información, de acuerdo con los requisitos de seguridad operativa. La conceptuación actual de la comunicación estratégica la integra como parte inherente al proceso de planeamiento y conducción de las operaciones, para su efectividad práctica. El entorno global de profusión informativa con empleo de tecnologías de telecomunicación de general acceso (i.e. Internet y telefonía móvil) implica que la difusión informativa tenga una cadencia lo más próxima al tiempo real, y que la evaluación de efectos sea rápida. La identificación y segmentación de audiencias potenciales perfiladas por sus percepciones, actitudes y creencias requiere una adecuada coordinación con órganos de Inteligencia, el desarrollo de adecuado análisis sociológico y la selección de canales de comunicación (tanto propios como a través de medios de masas) adecuados para el área de operaciones[10].

En Letonia se han sufrido directamente los efectos de las operaciones de información oponentes a los valores de la Alianza Atlántica[11] y, como parte de sus esfuerzos para contrarrestarlos y promover las capacidades de la OTAN en este ámbito, estableció en 2014 el *Centro de Excelencia de Comunicación Estratégica* (*NATO STRATCOM CoE*) ubicado en Riga. Además de esta nación fundadora, en 2017 son sus miembros —*sponsoring nations*— Alemania, Estonia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Lituania y Polonia (Finlandia y Suecia están asociados y Francia en proceso de adhesión). El CoE

[10] MAZÓN BORN, Diego (Pres.), «La comunicación estratégica», IEEE, Documento de Seguridad y Defensa 72 (marzo de 2017).
CAMBRIA, Antonino, «La importancia de la Comunicación Estratégica», IEEE, Documento de Opinión 42/2016 (2 de mayo de 2016). SALVADOR, Luis de, «Ingeniería social y operaciones psicológicas en Internet», IEEE, Documento de Opinión 74/2011 (18 de octubre de 2011).

[11] IASIELLO, Emilio J., «Russia`s Improved Information Operations: From Georgia to Crimea», *Parameters*, n.º 47-2 (2017), pp.51-63. CIZIK, Tomas, *Information Warfare as a Geopolitical Tool, Centre for European and North Atlantic Affairs*, April 2017.

tiene como finalidad poner a disposición de la Alianza capacidades reforzadas en comunicación estratégica, con modernos sistemas de simulación, medición y planificación. Como ámbitos concretos en los que actúa, sobresalen: la diplomacia pública que involucra las comunicaciones civiles y el apoyo social a las operaciones de la OTAN; los asuntos públicos para comprometer a la población y sus medios de comunicación en un adecuado nivel de información que permita comprender la actividades de la Alianza en curso; Operaciones de Información (INFOOPS) desarrolladas de modo parejo a las misiones militares; y operaciones psicológicas (PSYOPS) mediante el empleo de medios de comunicación y otros apropiados para las audiencias-objetivo a las que son dirigidas. Entre los estudios específicos que se han realizado en el CoE, cabe citar un monográfico sobre el extremismo violento, los medios para contrarrestar influencia hostil en países aliados, la campaña de información rusa en países nórdicos y bálticos, o la narrativa rusa sobre la Segunda Guerra Mundial. Este CoE apoya al *Comité Militar de Comunicaciones Estratégicas* de la OTAN a nivel políticas y doctrina, y analiza la implementación de dicha política a lo largo de su estructura de mando.

Al respecto de las tendencias de optimización de capacidades en materia de comunicación estratégica en el ámbito OTAN, se resalta la cooperación cívico-militar que involucra redes y agentes sociales, medios de comunicación de masas y agencias de información del mundo periodístico, cuya concienciación habrá de preservarles de las acciones hostiles.

El campo de la comunicación estratégica interacciona con el ámbito de seguridad energética especialmente en lo relativo a las acciones de influencia (i.e. generando temor a fuentes de energía)[12] y a la comunicación durante situaciones de gestión de crisis.

Con la ciberdefensa, la comunicación estratégica presenta interrelaciones respecto de la modelación del ambiente informativo en el contexto de acciones de *robot trolling* y también de operaciones de decepción del tipo *fake news* canalizadas por medios de comunicación y redes sociales (como ha acontecido en España en otoño de 2017 al

[12] ESPONA, Rafael José de, «Seguridad energética y guerra psicológica», IEEE, Documento de Opinión 66/2016 (1 de julio de 2016).

respecto de los disturbios provocados por la violencia separatista en su región catalana)[13].

Conclusiones y prospectiva

La globalización tecnológica ha aumentado simultáneamente la saturación informativa y la necesidad de medios cibernéticos y de suministro energético. La sociedad de la información, que incorpora como 4.ª dimensión el espacio virtual, presenta nuevos cauces para los conflictos y en este contexto se perfila la *guerra híbrida* contemplando un amplio espectro de fenomenología bélica soterrada, que —subyacente en permanente tensión— fluye por medio de tecnologías duales y afecta primariamente a la sociedad civil y sus servicios esenciales antes que a las Fuerzas Armadas.

Desde que en 2010 el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica apuntara los vectores del cambio en el ámbito de la defensa aliada, la OTAN ha desarrollado los 3 nuevos conceptos de ciberdefensa, seguridad energética y comunicación estratégica conformando una completa doctrina aplicable a conflictos de distinta naturaleza y curso.

Considerando que aquellos aportan capacidades que bastan para plantear por sí solas una campaña en sí misma (superando su empleo como mero multiplicador de fuerza cinética), sin menoscabo de la necesaria disuasión militar por medio de armas estratégicas y del clásico combate cinético, la defensa aliada deviene más compleja y requiere de una mayor interacción público-privada y cívico-militar (involucrando a la industria, operadores, tecnólogos y científicos).

Todo ello se percibe claramente en la región del Báltico, debido a la agresividad de potencias vecinas —antagonistas de la Alianza Atlántica— versadas en el empleo de dichos instrumentos. La experiencia propia de Estonia, Lituania y Letonia ha favorecido su desarrollo de capacidades analíticas y de trabajo que, puestas a disposición de la OTAN, han fructificado en la creación de los Centros de Excelencia especializados en ciberdefensa, seguridad energética y comunicación estratégica establecidos entre 2008 y 2014, los cuales mantienen una dinámica operativa alta.

En perspectiva de futuro, el devenir de la *guerra híbrida* y sus metamorfosis habrán eventualmente de prolongar su alcance, complejidad y sofisticación. Ante este

[13] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira, *The «combination»: an instrument in Russia's information war in Catalonia*, Real Instituto Elcano, ARI n.º 92/2017 (2017).

panorama, la OTAN apunta a un incremento de capacidades en los citados ámbitos —ciberdefensa, seguridad energética y comunicación estratégica— los cuales, además, continuarán generando diversas interacciones que conviene tratar anticipadamente para la eficaz defensa aliada.

*Rafael José de Espona**
Instituto de RR. II. y Ciencia Política (TSPMI)
Universidad de Vilnius

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

56/2018 14 de mayo de 2018

*Jesús Abraham Fernández**

La necesidad de un nuevo sistema de Seguridad Integral 4.0 para instalaciones navales

La necesidad de un nuevo sistema de Seguridad Integral 4.0 para instalaciones navales

Resumen

Las instalaciones navales han sido desde hace siglos fortalezas infranqueables dotadas de un elevado nivel de seguridad. Una seguridad que, debido a la aparición de nuevas tecnologías en el ámbito civil, es necesaria reevaluar en el nuevo escenario multidimensional.

Palabras clave

Instalaciones navales, Seguridad Integral, PESCO, Armada 4.0

The need for a new 4.0 Integral Security system for naval installations

Abstract

Naval facilities have been for centuries insurmountable fortresses with a high level of security. A security that, due to the appearance of new technologies in the civil field, it is necessary to re-evaluate in the new multidimensional scenario.

Keywords

Naval facilities, Integral Security, PESCO, Armada 4.0

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

A lo largo de los últimos años hemos experimentado un aumento en el tipo y número de amenazas, principalmente de tipo asimétrico.

Las nuevas tecnologías han «democratizado» en cierta medida el uso del conflicto armado, proporcionando a actores no gubernamentales múltiples herramientas que, usadas con fines dañinos, se pueden convertir en armas o favorecer el uso de estas contra ejércitos organizados y bien equipados, así como a infraestructuras críticas, con un alto índice de eficacia y letalidad.

El elevado gasto en I+D+i del sector privado durante los últimos años ha reducido notablemente el *gap* entre las tecnologías comerciales y las aplicadas exclusivamente a la seguridad y defensa, obligando a las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad del Estado a redefinir sus procesos de Gestión de Innovación y a aumentar su inversión en I+D+i. Este hecho se ha visto materializado, por ejemplo, en el *Third offset strategy* del antiguo secretario de Defensa de EE. UU., Chuck Hagel.

Mientras estas nuevas herramientas al servicio de la sociedad se han ido desarrollando, las antiguas instalaciones portuarias militares o civiles han visto cómo sus vulnerabilidades se han incrementado en zonas y aspectos hasta ahora protegidos y seguros.

Se podría pensar, por ejemplo, en el caso del arsenal militar de Ferrol o de Cartagena para los que hayan tenido la posibilidad de conocerlo. Aunque el caso es perfectamente extrapolable a cualquier puerto civil dado el gran impacto que un ataque contra un buque dentro de un recinto portuario podría tener, especialmente en aquellos en los que se trabajan con derivados del petróleo o productos químicos.

Estas instalaciones navales se diseñaron y construyeron en el siglo XVIII, y basaban su seguridad en altos y robustos muros a lo largo de todo el perímetro con garitas de observación para los centinelas, ubicados en bahías fuertemente protegidas por castillos o baluartes que eran capaces de cerrar los accesos por mar y abrir fuego de artillería contra una flota enemiga que decidiese aproximarse. También se cuidaba la defensa extendida, instalando torres de vigía y baterías de costa en los puntos de esta donde una flota enemiga pudiese llevar a cabo un desembarco próximo a las instalaciones navales.

Así pues, la ventaja táctica por tierra y mar, las dos únicas dimensiones de la guerra por aquel entonces, estaba servida.



Figura 1. Panorámica de Ferrol



Figura 2. Defensa interior de la ría de Ferrol (www.ferrol.es)





Figura 3. Defensa exterior de la ría de Ferrol Figura 4. Defensa exterior (www.ferrol.es)

No obstante, las cosas han cambiado considerablemente en el siglo XXI. Aunque se mantienen las amenazas tradicionales, más desarrolladas y sofisticadas si cabe, han aparecido nuevas amenazas y nuevos dominios en los que se libra una guerra o conflicto, poniendo a disposición de cualquier ciudadano o actor no gubernamental la capacidad de realizar un ataque antes únicamente al alcance de un ejército o fuerza naval al servicio de un Estado soberano.

Estas nuevas amenazas, principalmente de carácter asimétrico, han permitido que, con un mínimo coste económico material y humano, se pueda poner en peligro a una fuerza naval en sus propias instalaciones o dañar gravemente las infraestructuras críticas portuarias causando un elevado coste medioambiental, material y personal[1].

Así las cosas, y dado que los recursos humanos y materiales no han jugado a nuestro favor en estos tiempos de restricciones económicas, se hace necesario realizar un análisis transversal y horizontal para encontrar soluciones de seguridad integral que nos permitan mantener la superioridad táctica en nuestras instalaciones portuarias a fin de poder proteger a las unidades y al personal en ellas ubicadas frente a posibles ataques asimétricos por tierra, mar, aire o el ciberespacio. Para ello, se requiere un estudio pormenorizado de riesgos, vulnerabilidades y amenazas que permita diseñar un sistema de seguridad integral que pueda hacer frente a las amenazas asimétricas que utilicen cualquiera de los dominios presentes en la actualidad de forma automatizada y utilizando el mínimo número de recursos humanos y materiales, aprovechando para ello el uso de las nuevas tecnologías al servicio de la seguridad y la defensa. Teniendo en consideración requisitos tan importantes como los costes de adquisición y mantenimiento, escalabilidad, resiliencia, integrabilidad o ciberseguridad entre otros.

Conscientes de la necesidad de seguir manteniendo la seguridad dentro de las instalaciones portuarias en las antiguas y nuevas dimensiones, este aspecto se recoge como uno de los 12 proyectos europeos de defensa en los que participa España dentro del marco de la recién aprobada PESCO (cooperación estructurada permanente). Concretamente, en el proyecto de vigilancia marítima y protección de puertos, al que también se han sumado Grecia y Portugal.

La ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, no ha concretado cuántos de los 12 proyectos aprobados en los que participará España cree que podrían optar a recibir ayudas del Fondo Europeo de Defensa, y ha recordado que hasta junio no se acordarán las normas de gobernanza de los proyectos, algo que «va a determinar hasta qué punto y de qué manera van a recibir financiación» y también habrá que calcular «la cuantía definitiva» de cada proyecto.

[1] https://www.aspistrategist.org.au/changing-face-maritime-terrorism/

Este Fondo, que contará con 590 millones de presupuesto para comenzar con las fases de investigación y definición de prototipos iniciales, se podría incrementar en 10.000 millones adicionales a partir de 2021 de mantenerse la estabilidad y previsión de crecimiento económico en Europa. Es, por tanto, el punto de partida de la tan anhelada Europa de la Defensa que durante años ha estado paralizada en parte por la reticencia de Reino Unido, y en parte por la sensación de Seguridad que proporcionaba nuestro principal aliado y mayor potencia militar, EE. UU.

No obstante, la nueva coyuntura política y la creciente inestabilidad mundial han hecho del desarrollo de la industria europea de defensa una necesidad y no una opción.

España, por su parte, ha mostrado la capacidad e intención de erigirse como un socio fundamental en este nuevo marco. Y fruto de ello es la participación en 12 de los 17 proyectos iniciales de este primer impulso a un sector estratégico esencial para la seguridad y defensa europea y de los intereses de la industria nacional, la cual posiblemente tenderá a una nueva regulación que permita la especialización por capacidades en pro de una necesaria reducción de costes y aumento de la competitividad en el escenario internacional.

Dominio terrestre

Dentro de este dominio podemos encuadrar las amenazas físicas cuyo vector de ataque sea proyectado desde tierra. A efectos de este estudio identificamos las siguientes:

- Vehículos pesados lanzados a gran velocidad contra los paramentos verticales al objeto de establecer una brecha física por la que poder entrar con otros vehículos o a pie. Una solución viable para esta amenaza es la instalación de bolardos férreamente anclados al firme a una distancia tal que impida el paso de vehículos a lo largo del perímetro. En aquellos lugares donde sea posible, la instalación de un contraperaltado a modo de foso sería incluso más efectivo.
- Vehículos que traten de eludir el control de accesos. Una solución viable para esta amenaza es la utilización de lectores de matrícula integrados en un sistema integral de seguridad de manera que impida el acceso mediante barrera a aquellos vehículos cuyo paso no esté previamente autorizado, y la instalación de una barrera antipánico que bloquee cualquier intento de intrusión por la fuerza. Este sistema, instalado en el control de acceso de vehículos, debería trabajar conjuntamente con un sistema de

reconocimiento facial o lector de retina que identifique a todos los ocupantes del vehículo, un scanner que permita la visualización de espacios ocultos como pueden ser los maleteros o los bajos, y un detector de explosivos mediante el análisis químico del aire en las inmediaciones del vehículo. El sistema, automáticamente y con la supervisión de un centinela, permitiría el acceso a los vehículos y ocupantes autorizados o daría la voz de alarma en caso de cualquier discrepancia[2].

- Personas físicas que traten de acceder al interior del recinto franqueando los paramentos verticales. Dada la altura de los paramentos verticales que delimitan el perímetro terrestre, es complicado el acceso a través de estos. No obstante, mediante la instalación de cámaras EO/IR con procesos de videoanálisis con capacidad de detección de movimiento y alarma automática integradas en el sistema de seguridad integral se podría tener un control perimetral sin fisuras que permitiese avisar a la guardia de seguridad en caso de intento de intrusión[3].
- Personas físicas que traten de acceder al interior del recinto eludiendo el control de accesos. Este es posiblemente el método más asequible para realizar un ataque asimétrico. Mediante técnicas de ingeniería social y decepción, o mediante un ataque sorpresa por saturación, es posible que un grupo de individuos armados pueda intentar acceder al interior del recinto por las puertas de acceso. Puesto que el personal de guardia de armas en estos accesos no es ilimitado para hacer frente a un ataque de este estilo, la delimitación de vías de acceso a pie es una opción viable y asequible que permitiría tener un mínimo tiempo de reacción para un repliegue y cierre físico de accesos. Estas vías de acceso a pie deberían estar físicamente delimitadas mediante un vallado y contar con una jaula de acceso con doble identificación, reconocimiento facial/lectura de retina y tarjeta, y un detector de explosivos mediante el análisis químico del aire alrededor del individuo tipo arco[4].

[2] https://www.theguardian.com/world/2011/sep/11/us-base-suicide-bomber-afghanistan
http://www.mirror.co.uk/news/world-news/drone-footage-suicide-bomb-attack-9114605
http://www.rtve.es/noticias/20170118/medio-centenar-muertos-ataque-suicida-norte-mali/1475180.shtml
[3] http://www.geutebrueck.com/es_ES/pagina-de-inicio-del-producto-31934.html
[4] http://edition.cnn.com/2016/11/11/asia/afghanistan-bagram-blast/

Dominio marítimo

Dentro del dominio marítimo es donde posiblemente se dé una mayor vulnerabilidad, pues las diferentes amenazas se pueden presentar sobre la superficie y por debajo de esta, una cualidad esta última que dificulta su detección y seguimiento.

Si bien en el siglo XIII las amenazas cuyo vector de ataque proyectado desde la mar se ceñían a fuerzas navales con tropas de Infantería embarcada que pudiesen llevar a cabo un desembarco en la costa cerca de las instalaciones militares, o incluso un bloqueo naval desde el que asediar con fuego de cañón, pero con tiempo suficiente de reacción desde que se advertía la presencia enemiga, las amenazas que se presentan hoy en día son principalmente de índole asimétrico y con un mínimo tiempo de reacción.

Estas amenazas pueden proyectarse de la siguiente manera:

- Sobre la superficie en forma de lancha rápida cargada de explosivos, bien pilotada remotamente o por un terrorista suicida. Ante esta situación, una posible solución pasa por la instalación de un radar asociado a una dirección de tiro con cámara EO/IR y una *laser gun* como arma antiasimétrica. Otra medida añadida sería la instalación de una barrera de flotabilidad positiva retráctil desde el fondo hasta la superficie, de manera que una vez activada la alarma de superficie esta se dispare y pueda desplegarse en superficie impidiendo el paso de embarcaciones en menos de tres segundos, a través del interface humano del sistema de seguridad integral[5].
- Bajo la superficie en forma de buceadores o UUV. Ante esta situación, una posible solución pasa por la instalación de un sonar 3D sectorial de fondo con cámaras subacuáticas, todo ello integrado en el sistema de seguridad integral. Este sistema permitiría la detección, seguimiento y reconocimiento de las amenazas subacuáticas, y la activación de la barrera de flotabilidad positiva retráctil que, una vez desplegada en superficie, extienda una malla resistente desde el fondo a la superficie pudiendo estar esta electrificada[6].

Dominio aéreo

Es en este dominio donde se puede presentar un mayor porcentaje de probabilidad de ataque. Hoy en día, el uso de cualquier dron comercial con un alcance superior a 500

[5] http://www.maritime-executive.com/article/drone-boat-used-to-strike-saudi-frigate
[6] https://www.electronica-submarina.com/defensa/sonar-y-sistemas-embarcados/dds-03-sonar-de-deteccion-de-intrusos/

metros, puede suponer una amenaza real para las instalaciones navales dada su proximidad a la zona urbana donde se encuentran. La facilidad de adquisición y manejo, así como su compleja detección, seguimiento y enfrentamiento, los convierten en excepcionales vectores de ataque asimétricos[7].

Dado que estos sistemas cuentan con cámaras de TV, posicionamiento GPS y, en algunos casos, sistemas de navegación inercial o de reconocimiento del medio mediante videoanálisis, se hace muy compleja su eliminación.

Si bien un sistema de *jamming* sobre la señal GPS, wifi y radiocontrol estándar puede suponer una buena herramienta, esta no es infalible contra los drones que cuentan con sistemas de navegación inercial o de reconocimiento del medio por videoanálisis.

En este caso, las armas de energía dirigida o las de pulso electromagnético tampoco son las más adecuadas en entornos urbanos, pues pueden provocar graves daños a la infraestructura civil.

Así pues, una opción viable sería la integración de armas «no letales» integradas en sistema de vigilancia radar y EO/IR con procesos de videoanálisis como el que se muestra en la imagen, basado en la utilización de proyectiles sin carga explosiva que despliegan redes capaces de atrapar y derribar a los drones en vuelo.



Figura 5. Sistema «no letal» antidrones

[7] https://www.nytimes.com/2016/10/12/world/middleeast/iraq-drones-isis.html?_r=0
https://www.bellingcat.com/uncategorized/2017/02/10/death-drone-bombs-caliphate/
http://www.thedailybeast.com/articles/2017/02/28/as-isis-prepares-its-terror-resurrection-watch-out-for-drone-swarms.html
http://heavy.com/news/2017/01/new-isis-islamic-state-video-knights-of-bureaucracy-mosul-iraq-wilayat-ninawa-modified-weaponized-drones-bombings-airstrikes-uncensored-video/

Dominio del ciberespacio

Este ha sido el último dominio reconocido por la OTAN, entendiendo como tal «el ámbito artificial creado por medios informáticos» según la RAE.

Puesto que la eficacia y eficiencia del sistema informático que albergue este sistema de seguridad integral se basa en la posible utilización de una base de datos MySQl única corriendo sobre un entorno LINUX, esta tiene que presentar unas garantías de confidencialidad, integridad, seguridad y disponibilidad que le permitan que estar accesible desde la red segura del Ministerio de Defensa.

Uno de las mayores brechas de seguridad de la información que afectan a la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre, (que se actualizará en mayo de 2018 al nuevo RGPD) es el incremento exponencial de bases de datos que albergan datos de carácter personal de personal militar y civil del Ministerio de Defensa en las diferentes UCO, así como el almacenamiento y uso que se hace de estos datos.

El establecimiento de una única base de datos con diferentes API que permitan, dentro del marco de la arquitectura técnica unificada, acceder a las múltiples aplicaciones orientadas a servicios desarrolladas en el Ministerio de Defensa y que requieren datos personales sería un buen comienzo para la «securización» de los datos de carácter personal y el cumplimento eficiente del nuevo RGPD, complementario a lo ya ganado con el actual sistema SILOPDEF.

Esta base de datos única debería contener todos los datos del personal militar y civil que puedan tener relación con el Ministerio de Defensa o afecten a la Seguridad Nacional, de tal manera que simplemente cruzando datos biométricos o identificativos se pueda tener un férreo control de los accesos de personal a las diversas instalaciones militares, independientemente si estos están en Madrid, Ferrol, Cartagena, Canarias, Cádiz o donde se requiera. Empresas contratistas, subcontratistas o visitas oficiales tendrían un mejor control y gestión de acceso evitando largos trámites y una mayor eficiencia del recurso humano en los controles de seguridad.

De esta manera, múltiples aplicaciones, entre las que por supuesto se encuentra la aplicación ideada para el sistema de seguridad integral objeto del presente artículo, podrían acceder de forma rápida y segura a los datos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos operacionales. No solo se mejoraría en aspectos de seguridad sino también en una mejor racionalización de los datos y el hardware que soporta las

diferentes bases de datos existentes, y por lo tanto del recurso económico dedicado a la mejora de la seguridad.

Volviendo al sistema que nos centra, la aplicación que gestione el control de accesos de personal y vehículos debe permitir tener diferentes niveles de usuario. Desde el súper administrador, quién gestiona la totalidad de la aplicación, pasando por el administrador local que se encarga de las altas/bajas o modificaciones de usuarios o vehículos en determinadas instalaciones, hasta el usuario final que debe poder acceder a los diferentes trámites telemáticos a fin de poder cursar la solicitud de accesos a las diferentes instalaciones en base a sus necesidades. De esta forma se evitarían largas esperas en las oficinas de seguridad de las diferentes instalaciones militares y una reducción en los tiempos de trámite. Una simple y rápida tramitación telemática previa permitiría, de forma segura, poder autorizar los accesos del personal y los vehículos a aquellas dependencias a las que necesiten acudir.

Igualmente, se eliminaría el crecimiento exponencial de las actuales tarjetas de accesos a los diferentes recintos, redes y servicios. Con una única tarjeta basada en tecnología RFID sería suficiente para dotar a todo el personal que lo requiera de los diferentes accesos a dependencias, redes y servicios. Una tecnología de autenticación material que podría utilizarse complementaria o alternativamente, según las necesidades, con otra de autenticación personal basada en reconocimiento facial, o lectura de retina, huella o conocimiento, lo cual dotaría de una mayor seguridad a los diferentes accesos.

Y todo ello bajo la premisa de ser utilizada a través de la red segura de la red privada del Ministerio de Defensa. Esta seguridad se puede conseguir mediante las técnicas SSL ya utilizadas en las conexiones bancarias por internet.

Conclusiones

Las nuevas amenazas del siglo XXI han creado nuevos riesgos que han hecho aparecer vulnerabilidades en zonas que hasta ahora eran inimaginables. Estas nuevas amenazas han demostrado estar al alcance de cualquier persona u organización con una escasa inversión económica y mínima exposición.

A pesar de que el riesgo cero no existe, un enfoque integral y multidimensional de las diferentes amenazas y vulnerabilidades nos ayudará a hacer una mejor evaluación de riesgos que redunde en una seguridad física más adaptada a las necesidades del

siglo XXI, pues las instalaciones portuarias han pasado a ser un objetivo estratégico en los planes de diversas organizaciones terroristas[8].

Tomando como referencia la bahía de Ferrol, que cuenta con las unidades navales más tecnológicamente avanzadas de la Armada española por valor de más de cuatro mil millones de euros, el astillero público Navantia, el puerto comercial de la ciudad y la planta regasificadora Reganosa entre otros activos de interés, donde trabajan en su conjunto y a diario más de tres mil profesionales, la inversión en un sistema como el propuesto, que no alcanza los 15 millones de euros, supondría un ROI (*Return On Investment*) más que considerable.

Un ataque asimétrico por saturación podría dañar la capacidad de proyección de la fuerza naval española, causar unos elevados daños medioambientales, económicos, materiales y personales, y crear un impacto psicológico entre la población de dimensiones inconcebibles.

A pesar de que el nivel de alerta antiterrorista para las FAS no se ha incrementado en la misma medida que lo ha hecho el de del Estado (Nivel 4), es necesario dotarse de medios adecuados que permitan incrementar el estado actual al deseado en un corto periodo de tiempo optimizando al máximo los recursos.

Debemos asumir cuanto antes que con un ataque de bajo nivel de planificación y coste (se estima que un ataque asimétrico efectivo podría costar menos de 10.000 euros) se puede causar un daño considerable a una flota, un área de población y la economía de la región en cuestión de minutos. A pesar de la gran capacidad de los medios actuales, se hace necesaria una nueva evaluación de riesgos y amenazas para que, con el menor número de recursos y la mayor eficacia y eficiencia, se pueda seguir manteniendo en un futuro la ventaja táctica de la que hasta ahora hemos gozado.

La Armada española, como actor experimentado y de referencia en la materia, está en la mejor disposición para liderar este proyecto coordinando al conjunto de la Administración nacional, de comunidades autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla. Así como los órganos que correspondan de las distintas

[8] http://www.abc.net.au/news/2015-12-23/two-charged-after-sydney-counter-terrorism-raids/7049918
http://www.dnaindia.com/world/report-multiple-blasts-at-a-mosque-inside-bangladesh-navy-base-6-injured-2157389
http://www.dailymail.co.uk/news/article-2756249/Newly-formed-Al-Qaeda-branch-India-botches-terror-attack-mistakenly-trying-capture-Naval-ship-thought-American-aircraft-carrier.html
https://tribune.com.pk/story/174808/pns-mehran-attack-vulnerable-embarrassed-and-targeted/

comunidades autónomas según lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía en conexión con las competencias relacionadas con la seguridad nacional y las autoridades locales, a través del recientemente regulado Consejo Nacional de Seguridad Marítima presidido por el jefe del Estado Mayor de la Defensa, y en el que la Armada española cuenta con una importante representación.

El actual ciclo inversor, las favorables previsiones macroeconómicas, y el decidido impulso político nacional y europeo hacen de este el momento idóneo para mostrar el liderazgo de España en este proyecto que requiere de una adecuada estrategia de gestión de la innovación entre el sector académico, empresarial y público a fin de posicionar a nuestro país como un referente en seguridad portuaria. Y conseguir las economías de escala que permitan incrementar la ventaja competitiva en un mercado globalizado y, por ende, el mantenimiento de las capacidades necesarias en el presente y futuro escenario de inestabilidad.

Es, sin duda, la gran apuesta de Europa para asegurar su propia seguridad y defensa. Y España tiene la opción y la capacidad de aportar su gran potencial humano e industrial para consolidarse como actor clave.

> «Hemos activado una Cooperación Estructurada Permanente en materia de defensa, ambiciosa e inclusiva. 25 Estados miembros se han comprometido a unir sus fuerzas de manera regular, hacer cosas juntos, gastar juntos, invertir juntos, comprar juntos y actuar juntos. Las posibilidades de la Cooperación Estructurada Permanente son inmensas».
>
> Federica Mogherini,
>
> diciembre de 2017

*Jesús Abraham Fernández**
Teniente de navío
Segundo comandante P-46 «Furor»

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

57/2018 15 de mayo de 2018

*Jose Luis Pontijas Calderón**

Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa

Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa

Resumen

Las dos iniciativas puestas sobre la mesa por Alemania y Gran Bretaña han significado un nuevo impulso para cooperación en defensa dentro del continente europeo. Si bien ambas tienen objetivos diferentes (desarrollo de capacidades por un lado y formaciones militares operativas por otro) parece que ambas están evolucionando hacia una cierta convergencia y su futuro, al menos por el momento, parece prometedor.

Palabras clave

OTAN, Cumbre de Gales, Framework Nation Concept, Joint Expeditionary Force, cooperación militar, Alemania, Gran Bretaña, Unión Europea.

British and German defence cooperation initiatives

Abstract

The two initiatives put on the table by Germany and Great Britain have meant a new impulse for cooperation in defense within the European continent. Although both have different objectives (capacity development on the one hand and operational military formations on the other) it seems that both are evolving towards a certain convergence and their future, at least for the time being, seems to be promising.

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

Keywords

NATO, Wales Summit, Framework Nation Concept, Joint Expeditionary Force, military cooperation, Germany, Great Britain, European Union.

En 2014, durante la cumbre de la OTAN de Gales, Gran Bretaña y Alemania lanzaron dos nuevas iniciativas de cooperación, que, aunque bajo el nombre genérico de «Concepto de Nación Marco» (FNC de sus siglas en inglés *Framework Nation Concept*), en realidad suponían dos enfoques totalmente diferentes. Ambas pasaron desapercibidas en su momento, dado que la cumbre estuvo dominada por la respuesta que la OTAN quería dar a la crisis de Ucrania, a pesar de representar un nuevo enfoque sobre la cooperación militar multinacional en Europa.

Las dos últimas décadas han estado jalonadas por numerosos intentos de mejorar la cooperación en el campo de la defensa con resultados escasos a largo plazo y muy poca relevancia política en el corto, a pesar de sus prometedores lanzamientos iniciales.

Sin embargo, estas dos nuevas iniciativas vienen respaldadas por dos pesos pesados europeos, Alemania y Gran Bretaña, el último de los cuales disfruta de una gran credibilidad en el campo de la seguridad y la defensa.

Así, durante la citada cumbre de Gales (celebrada en Newport en septiembre de 2014), recibieron su presentación oficial en sociedad las denominadas *Joint Expeditionary Force* (JEF) y la *Framework Nations Concept* (FNC), por parte de Londres y Berlín, respectivamente. Ambas iniciativas venían a sumarse a la amplia plétora de formatos de cooperación en defensa que en la actualidad se solapan en el Viejo Continente, impulsadas por la necesidad estratégica europea actual, que se ve obligada a hacer frente a dos hechos fundamentales y contradictorios: por un lado la progresiva reducción de efectivos y capacidades de defensa de las últimas décadas, frente al crecimiento y proliferación de nuevas amenazas que requieren un aumento de las primeras.

Analizaremos pues ambas iniciativas para intentar concluir si tienen posibilidades de perdurar y evolucionar, o por el contrario, pasarán a formar parte del muestrario de intenciones soslayadas por el tiempo.

El marco de la presentación de las iniciativas

No cabe duda de que detrás de las iniciativas había dos poderosas razones. Por un lado estaba el lado estructural y económico, y por otro, estaba el político.

Respecto al primero, no debemos olvidar que tras el periodo denominado de «los dividendos de la paz» (entre el final de la Guerra Fría y la crisis financiera de 2008), las

fuerzas armadas de los países europeos se redujeron drásticamente, llegando algunos casos hasta el 60%. Esto acabó creando los denominados «ejércitos bonsái», así llamados debido a su reducido tamaño, pero que se esfuerzan por conservar el mayor espectro de capacidades posible, lo que en muchos casos no ha sido posible[1] (especialmente en países pequeños). Sin embargo, el nuevo panorama geoestratégico y la crisis financiera han obligado a disponer de dichas capacidades, impulsando la cooperación en el campo de la defensa, tanto para desarrollo de capacidades, como para la constitución de fuerzas militares operativas.

En el lado político, debemos tener en cuenta que el mantenimiento de alianzas y cooperación con socios es un aspecto importante de las relaciones internacionales. En el caso de Alemania, Berlín ha pretendido reforzar el vínculo transatlántico con Washington, demostrándole su voluntad de arrostrar mayores responsabilidades en la seguridad europea y equilibrar el reparto de cargas, reforzando así su papel en la OTAN. Para Londres, ha sido un movimiento para preservar y reforzar sus tradicionales y estrechas relaciones con un grupo selecto de países nórdicos, con los que ya mantenía estrechos lazos de cooperación militar a través de otras iniciativas como el «Grupo Nórdico»[2].

Decíamos, que ambas iniciativas fueron presentadas al final de la cumbre de Gales, bajo el mismo título de FNC. Pero pasaron ciertamente desapercibidas dado que el interés fundamental en dicha cumbre se focalizó sobre cómo responder a la crisis de Ucrania, mediante la activación del Plan de Acción de Disponibilidad (RAP, de sus siglas en inglés *Readiness Action Plan*) que incluía la presencia rotatoria de fuerzas aliadas en el Este del territorio europeo de la OTAN y el establecimiento de una fuerza de 5.000 efectivos de muy alta disponibilidad; la denominada Fuerza Conjunta de Alta Disponibilidad (VJTF, de sus siglas en inglés *Very high Readiness Joint Task Force*).

De acuerdo con la declaración oficial de la cumbre, se crearon oficialmente dos grupos liderados por Gran Bretaña y Alemania. El grupo británico establecería la denominada JEF, cuyo objetivo era crear «una fuerza rápidamente desplegable capaz de actuar en el espectro total de operaciones, incluyendo las de alta intensidad»[3]. Siete países

[1] Holanda sin ir más lejos, suprimió sus fuerzas acorazadas.
[2] El denominado *Northern Group* agrupa a Gran Bretaña junto a los ocho países bálticos, Alemania, Polonia y Holanda.
[3] Declaración oficial de la cumbre OTAN de Gales, par 67, disponible en https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm

aliados firmaron la carta de acuerdo en la misma cumbre (Dinamarca, Estonia, Holanda, Letonia, Lituania y Noruega) con la intención de hacerla totalmente operativa antes de 2018, y de paso, totalmente compatible con la Fuerza Expedicionaria Conjunto-Combinada anglo-británica (CJEF, de sus siglas en inglés *Combined Joint Expeditionary Force*), que había sido creada en 2010 y operativa desde 2016.

Por su parte, al agrupamiento alemán se sumaron al principio otros nueve países (Bélgica, Chequia, Croacia, Dinamarca, Holanda, Hungría, Luxemburgo, Noruega y Polonia). La declaración oficial de la cumbre establecía que el grupo deseaba crear catálogos coherentes de capacidades en áreas tales como logística, defensa ante amenazas químicas-radiológicas-biológicas-nucleares, apoyos de fuego y cuarteles generales desplegables. Esta iniciativa se hizo tan popular, que en un año se habían sumado otros seis países (Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía).

Por su parte, Italia también anunció su propio grupo FNC en el que se apuntaron otros cinco aliados (Austria, Albania, Croacia, Eslovenia y Hungría) y cuyo objetivo era mejorar la capacidad en áreas tales como la estabilización, la reconstrucción, los capacitadores estratégicos, la usabilidad de las formaciones terrestres y el mando y control (la iniciativa italiana no es objeto de nuestro estudio).

La gestación de las iniciativas

El trasfondo de las iniciativas británica y alemana, no puede ser más diferente. Por su parte, tras su desescalada de Afganistán en 2010, los británicos buscaban recrear la fuerza de contingencia nacional para operaciones en el exterior y dotada de un tiempo de respuesta corto.

Primero conocida como *Joint Rapid Deployment Force*, luego renombrada como *Joint Rapid Reaction Force* y prevista para desplegar hasta 30.000 efectivos en dos operaciones simultáneas, el proyecto se evaporó tras la involucración simultánea de las Fuerzas Armadas británicas en los teatros de Afganistán e Irak. Hubo que esperar hasta diciembre de 2012, a que el jefe del Estado Mayor de la Defensa británico presentara un nuevo proyecto.

La actual JEF se diferencia de las anteriores en varios aspectos. En primer lugar en un conjunto de fuerzas interoperables, en lugar de un listado, pero sobre todo en que su vocación es ante todo internacional, es decir, busca la participación de otros países

aliados clave y amigos más próximos y «cercanos en mentalidad»[4]. Además, su tamaño oscilará alrededor de los 10.000 efectivos y Gran Bretaña proporciona un marco de fuerzas (estimado en el 90% del total) al que se añaden capacidades de los otros países participante. Previa a su puesta de gala en septiembre de 2014, la iniciativa fue introducida mediante documento (*food for thought*) que Londres presentó en diciembre de 2013, como parte de la reforma estratégica británica tras Afganistán.

Por su parte la iniciativa alemana FNC fue presentada públicamente por primera vez durante la reunión de ministros de Defensa de la OTAN de junio de 2013. En septiembre Alemania envió otro documento (también un *food for thought*) al resto de los aliados en el que se explicaba que la iniciativa intentaba solucionar el doble desafío al que se enfrentaban: por un lado la reducción descoordinada de capacidades por parte de los países aliados había alcanzado niveles preocupantes, con riesgo de que desapareciesen ciertas capacidades críticas; por el otro lado, el crecimiento y proliferación de amenazas precisaban que Europa asumiera más responsabilidades en su propia seguridad. Así, los pequeños países podrían agruparse alrededor de los más grandes, que actuando como «naciones marco» conservarían un amplio espectro de capacidades que estarían a su disposición, beneficiándose todos del conjunto. De esta manera, los pequeños se conectarían a los grandes, resultando en un desarrollo coordinado de capacidades, lo que acabaría creando nichos de capacidades coherentes, que pudieran responder a los requerimientos de fuerzas de la Alianza.

Es cierto que el FNC tiene cierto parecido con otros esfuerzos germanos para fortalecer la coordinación y la cooperación europea. Así, Alemania y Suecia lanzaron en 2010 el concepto de *Pooling and Sharing* en el seno de la Unión Europea, que vio su reflejo en 2012 cuando la OTAN lanzó a su vez el concepto de *Smart Defence*. Ambas iniciativas dedicadas al desarrollo, adquisición y mantenimiento de capacidades multinacionales que paliaran la pérdida de las mismas producidas por la reducción progresiva de los presupuestos de defensa occidentales.

Por supuesto, en el momento de su lanzamiento, tanto la JEF como la FNC se anunciaron como totalmente compatibles con la denominada Iniciativa de Fuerzas Conectada (CFI, de sus siglas en inglés *Connected Forces Initiative*), cuyo fin era impulsar el alto nivel de operatividad y de interconectividad alcanzado por los países de

[4] Similar predisposición y aptitud para emplear fuerzas militares.

la Alianza Atlántica tras las últimas décadas de operar combinadamente y que se consideraba podría perderse.

Como hemos dicho, ambas iniciativas, si bien bajo la denominación genérica de FNC, eran muy diferentes en naturaleza en el momento de su lanzamiento, tal y como muestra la tabla siguiente:

	JEF	**FNC**
Propósito	Operaciones militares	Desarrollo coordinado de capacidades
Marco Temporal	Inmediato, a partir de 2018	A medio y largo plazo
Organización	Flexible y pragmática, lidera GB	Estructurado y formal
Miembros	Reducidos y selectos aliados clave	Abierto e inclusivo
Foco	Interoperabilidad y respuesta rápida	Coherencia y sostenibilidad

La iniciativa británica es crear a corto plazo una capacidad de respuesta rápida militar, partiendo de las capacidades británicas existentes y un pequeño y selecto grupo de socios cuya voluntad para operar en el exterior está contrastada (mentalidad parecida) con la vista puesta en las posibles operaciones en las que se pueden ver involucrados en el futuro. Por lo tanto, lo que busca es crear una fuerza de contingencia interoperable y coherente que incorpore capacidades militares provenientes de las pequeñas naciones que forman la coalición y que estuviera operativa a partir de 2018. En términos orgánicos es flexible y pragmática e «institucionalmente agnóstica», en el sentido de que, a pesar de haber sido lanzada en el seno de la OTAN, sus lazos con la misma son bastante tenues, hasta el punto de que pudiera utilizarse en otros marcos (ONU, Unión Europea,…). Además, no obligará a ningún cambio en la estructura de fuerzas de ninguno de los participantes. Por otro lado, al construirse sobre capacidades ya existentes, su marco temporal de actuación es prácticamente inmediato.

Por su parte, la iniciativa alemana es una empresa a mucho mayor plazo y supondrá una mayor dependencia mutua, ya que involucra la definición y el desarrollo coherente y coordinado de capacidades entre todos los miembros participantes. El desarrollo de capacidades tendrá lugar en áreas donde se hayan identificado carencias y su objetivo es que los países sean capaces de proporcionar dichas carencias dentro de los grupos que se formen, para ser usadas en el amplio abanico de misiones de la Alianza. A

diferencia de la anterior, esta iniciativa es rigurosa desde el punto de vista organizativo y está íntimamente unida al Proceso de Planeamiento de Capacidades OTAN (NDPP, de sus siglas en inglés *NATO Defence Planning Process*). Este enfoque a medio y largo plazo debería resultar en cambios duraderos en las estructuras de fuerzas nacionales, ya que atañe al equipamiento y organización de las mismas, en los aspectos anteriormente mencionados.

Respuesta internacional a la iniciativa JEF

Tanto holandeses, como daneses y noruegos no esconden que su primera prioridad es y, al menos a corto plazo, seguirá siendo la OTAN y sus formaciones, tales como la VJTF. Aun así, la JEF ha sido identificada como un formato que podría ser también atractivo para misiones «no-artículo 5», especialmente aquellas que precisen una respuesta rápida para ayuda a desastres o razones humanitarias. Esto implicaría que su utilización fuera del marco de la Alianza es una posibilidad que se baraja como posible y deseable. Además, cada una de las naciones participantes en la iniciativa, sostiene tradicionalmente relaciones estrechas con las fuerzas Armadas británicas, por lo que la iniciativa fue muy bien recibida por los que se unieron a ella, a pesar de ciertas reticencias menores por la aplastante mayoría de fuerzas británicas presentes en la misma.

Las Fuerzas Armadas holandesas, por su parte, desplegaron junto sus homólogas británicas en el sur de Afganistán y el sur de Irak, lo que creó entre ambos contingentes un profundo sentido de experiencias compartidas. Además, entre ambos países existen profundos lazos de cooperación militar[5]. No resulta por lo tanto sorprendente que la contribución holandesa inicial a la JEF partiera de la cooperación que ya existía en ese momento. Así, la primera contribución holandesa consistió en una fuerza militar anfibia de unos 1.000 efectivos, apoyada por fragatas, cazaminas y un submarino, al que los británicos solicitaron se sumara una batería *Patriot* antimisiles, así como unidades terrestres y aéreas.

Por su parte, las Fuerzas Armadas danesas también contribuyeron a las operaciones británicas en el sur de Afganistán y han desarrollado a su vez, relaciones muy estrechas con el ejército, las fuerzas áreas, la armada y la infantería de marina

[5] Desde 1973 unidades de los marines y la marina holandesa han participado en la Fuerza de Desembarco Conjunta británico-holandesa.

británicas. Los daneses contribuyen a la JEF con un batallón de infantería mecanizado (unos 800 efectivos), quienes a su vez forman parte del VJTF que lidera Gran Bretaña. Además, consideran muy valiosa su participación con los británicos porque les permite recuperar experiencia en combate de alta intensidad.

Si bien los militares noruegos no sirvieron en el sur de Afganistán y solo muy brevemente en el sur de Irak, disfrutan de lazos muy estrechos con sus homólogos británicos, que realizan maniobras periódicamente en territorio noruego. Así, la participación noruega se circunscribe a unidades navales y aéreas. Especialmente apreciado por los británicos es la capacidad aportada por los noruegos en la aeronave de patrulla marítima «P-3C», ya que los primeros perdieron esta capacidad tras dar de baja sus «Nimrod MR2». Si bien Londres ha mostrado su deseo de que también se añadan unidades terrestres, estas están ya muy integradas con el ejército holandés, quien a su vez, está integrado en el Cuerpo de Ejército Germano-Holandés.

Finalmente, los Estados bálticos han demostrado su voluntad de contribuir con sus limitadas capacidades, tanto en Afganistán como en Irak, a menudo trabajando estrechamente con las fuerzas británicas. Cada uno podría contribuir con una Compañía mecanizada (100-150 efectivos) a la iniciativa, tal y como ya ha acordado Lituania, quien participa integrada en el grupo de combate danés, integrado a su vez en la VJTF británica.

Llama la atención sin embargo, la ausencia de Canadá, socio muy próximo a Gran Bretaña, aunque los canadienses han expresado su voluntad de seguir discutiendo sobre el asunto y no descartan unirse a la iniciativa en el futuro.

Así pues, vemos que la respuesta a la iniciativa británica ha sido importante y en algunos casos entusiasta, por aquellos países que Londres considera de la «misma mentalidad» (cooperación militar probada en operaciones) y aliados clave para sus intereses, lo que convierte a la JEF en una iniciativa con una rama de influencia geopolítica nada despreciable, a la vez que dota a Gran Bretaña de una herramienta de respuesta militar rápida creíble.

Respuesta internacional a la iniciativa FNC

El enfoque alemán para proporcionar un marco de cooperación militar internacional difiere notablemente del británico. Los británicos partieron de una lista inicial de socios con los que ya mantenían unas relaciones estrechas, mientras los germanos

comenzaron de cero. Tras examinar minuciosamente las carencias en capacidades identificadas en el NDPP, Berlín comenzó una ronda de reuniones bilaterales con propuestas concretas de cooperación en los objetivos de requerimiento de la OTAN.

Así, en septiembre de 2014 solo 10 naciones firmaron la carta de acuerdo para unirse a la FNC. Pero en junio de 2015 otros seis países se unieron a la iniciativa, totalizando 16, que fueron organizados en 4 grupos, que cubrían un amplio espectro de capacidades, según muestra el cuadro siguiente:

Grupos	Capacidades
Grupo 1	Logística, CBRN, CIMIC, redes de enlace, apoyo médico.
Grupo 2	Mando y control aéreo, módulos de activación aérea desplegables, fuegos conjuntos.
Grupo 3	Defensa de misiles balísticos BDM, misiles balísticos de teatro.
Grupo 4	UAV de gran altitud, reconocimiento terrestre, datos compartidos, apoyo meteorológico.

Es significativo que la participación incluyera prácticamente dos terceras partes del total de miembros de la Alianza, lo que da una idea de la buena acogida de la iniciativa. De estos países, seis participan así mismo en la JEF (Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Noruega y Holanda). La desventaja de contar con una gran variedad y heterogeneidad de países fue en gran parte superada por el énfasis dado en la coordinación del desarrollo de capacidades de apoyo, lo que requiere menos homogeneidad y proximidad física que la creación de fuerzas de combate multinacionales.

Pero si bien la iniciativa alemana fue en general bien recibida, especialmente por la OTAN y Estados Unidos (que siempre se alegran de cualquier iniciativa que promueva mayor efectividad y eficiencia en sus aliados europeos), no dejó de estar acompañada por ciertos recelos, precisamente por ser una iniciativa alemana.

Entre un amplio grupo de aliados (especialmente los del norte de Europa y al otro lado del Atlántico) Alemania es vista como un socio que profesa una cultura de «autolimitación militar», en particular, la necesidad de contar con aprobación parlamentaria para el empleo de fuerzas (el mismo caso que España) es visto como una potencial limitación. De hecho, algunos consideran que la voluntad alemana de integrar sus fuerzas con sus aliados europeos va a la par con su reacia actitud a utilizar

sus fuerzas militares, lo que naturalmente crea recelos sobre la posibilidad de que todas las estructuras apadrinadas por Berlín puedan sufrir en cualquier momento una «parálisis política». Y esto es especialmente importante para aquellos países pequeños que, una vez integrados en los grupos liderados por Alemania, se encuentren con que esta, podría no poner a su disposición las capacidades militares acordadas, debido a una prohibición parlamentaria para actuar. Este podría ser el verdadero talón de Aquiles de la iniciativa alemana.

Por otro lado, también existe la sospecha de que el FNC pueda ser utilizado como instrumento en beneficio de la industria de defensa alemana, en detrimento de las demás.

Como vemos, el diferente enfoque alemán, a largo plazo, no ha restado interés a su iniciativa, que gozando de una alta participación, se puede convertir en una buena herramienta de influencia geopolítica.

Las diferencias entre iniciativas se difuminan

Si bien el enfoque inicial alemán fue el desarrollo de capacidades entre los Estados participantes, con una estricta separación de la generación de fuerzas (para evitar cualquier competición con otras iniciativas OTAN), este punto de vista fue gradualmente difuminándose tras la crisis de Ucrania.

Efectivamente, algunos países de Europa Central capitaneados por Polonia, comenzaron a presionar para conectar el FNC a cuarteles generales multinacionales y a estructuras de fuerzas nacionales, ante la sentida amenaza rusa. La OTAN por su parte, también insistió en que se debían poseer más fuerzas disponibles para la defensa colectiva[6], lo que a su vez acabó dominando la NDPP, por la necesidad de prepararse para la dicha tarea.

Todo ello llevó a la conclusión de que se debía ampliar el enfoque del FNC. Así, en septiembre de 2014, Dinamarca, Polonia y Alemania acordaron aumentar en el Cuerpo Multinacional Noreste (iniciativa trilateral) a un cuartel general de alta disponibilidad focalizado en misiones OTAN «artículo 5» para el noreste de Europa, al que se le asignaron como subordinados las seis Unidades de Integración de Fuerzas OTAN

[6] Dos brigadas más como *Initial Follow-on-Forces Groups*, lista para reforzar los VJTF, lo que acabó incrementando el tamaño de las *NATO Response Force* (NRF) hasta unos 40.000 efectivos. Además, fuerzas adicionales fueron identificadas y puestas a disposición para reforzar y apoyar la NRF a voluntad.

(NIFU, de sus siglas en inglés *NATO Force Integration Units*) de nueva creación. Alemania por su parte, decidió utilizar la FNC para contribuir a la RAP estableciendo una unidad de tamaño brigada, para que actuara como Fuerzas de Incremento (*Follow-on-Forces*). Esta decisión de conectar la iniciativa FNC a cuarteles generales operativos y estructuras de fuerzas nacionales supuso un cambio notable en la misma.

Así, cuando en 2015 Alemania se postuló para ejercer de «nación marco» para dirigir el VJTF, lo hizo utilizando el Cuerpo Germano-Holandés, estructura preexistente y totalmente relacionada con el FNC, ya que al mismo pertenecían Noruega y Holanda[7]. También se hicieron anuncios para comunicar que un batallón alemán se integraría en una brigada polaca y viceversa, siguiendo el modelo de la Brigada Franco-Alemana o el Cuerpo Germano-Holandés.

Por su parte, los países participantes en la JEF están empezando a contemplar y analizar la posibilidad de crear y mantener capacidades en común[8], lo que indica que la iniciativa está empezando a evolucionar, aproximándose en cierto grado a la dinámica que impulsa la FNC.

Así pues, parece que se están produciendo una evolución hacia la convergencia en ambas iniciativas, aunque conviene no olvidar que las formaciones multinacionales imponen unos condicionantes de mayor cohesión e interoperabilidad, y de número reducido de participantes. Y esto es importante, porque la experiencia demuestra que las formaciones multinacionales tienen mayor capacidad de éxito si entre los participantes se dan las siguientes características[9]: experiencia previa en cooperación militar, intereses comunes, similar predisposición a emplear fuerzas militares, proximidad geográfica, lazos históricos, limitado número de participantes y liderazgo duradero por parte de una nación marco de gran peso específico.

A la vista de dichas características, podríamos decir que Gran Bretaña cumple prácticamente con todas, mientras que Alemania adolece de dos: predisposición al

[7] Holanda es con mucho el país que más ha integrado sus Fuerzas Armadas con las alemanas. Como ejemplos podemos mencionar: la 11 Brigada Aeromóvil holandesa está asignada a la División de Operaciones Especiales alemana, la 43 Brigada Mecanizada holandesa está integrada en la 1.ª División Acorazada alemana y el Batallón de Infantería de Marina alemán está integrado en la Armada holandesa.

[8] Noruega y Gran Bretaña están estudiando esta posibilidad para el avión de combate «F-35» y el avión de patrulla marítima «P-8», incluyendo entrenamiento y mantenimiento.

[9] Zandee, Drent «Defense cooperation models: lessons learned and usability», Clingendael 2016; Valasek, Thomas «Surviving austerity: the case for a new approach to EU military collaboration», The Centre for European Reform 2011.

empleo de fuerzas militares y limitado número de participantes, aunque todavía es muy pronto para poder juzgar el éxito o no de las iniciativas y sus consecuencias.

Conclusiones

Tanto la JEF como la FNC representan dos iniciativas que están impulsando la cooperación militar europea de una manera determinante y han recibido una respuesta muy positiva de socios y aliados.

Si bien ambas comenzaron con objetivos claramente diferenciados (la JEF focalizada sobre el empleo de fuerzas militares de alta disponibilidad, mientras que el FNC iba dirigido al desarrollo de capacidades que cubrieran carencias detectadas), ambas parece que están evolucionando hacia una cierta convergencia, en la que capacidades y empleo operativo aparecen como nuevas oportunidades de cooperación, impulsadas por la necesidad del momento estratégico actual.

Todavía es pronto para emitir un juicio sobre ambas iniciativas, aunque los hechos y los datos de los que disponemos hablan elocuentemente de su éxito, al menos inicial, y de su posible evolución en el futuro a corto y medio plazo, y esto es así por tres razones fundamentales.

En primer lugar, el panorama estratégico alrededor de Europa es cada vez más preocupante y obliga a hacer frente desafíos crecientes, lo que obliga a una mayor cooperación en seguridad y defensa en el Viejo Continente.

En segundo lugar, los recursos a disposición, tanto de la OTAN como de la Unión Europea, seguirán siendo escasos pese al ligero aumento de los presupuestos de defensa, por lo que las capacidades y fuerzas en disposición de actuar seguirán siendo limitadas, lo que también obliga a una mayor cooperación entre socios y aliados.

Por último, ambas iniciativas están lideradas por Estados de gran peso específico y poder de influencia en Europa, que han invertido una gran cantidad de capital político en las mismas, lo que las distancia de otras iniciativas de cooperación militar que quedaron arrumbadas en el pasado.

Por el momento, ya están formando parte importante del paisaje europeo de seguridad y sin duda seguirán formando parte de las agendas europeas, OTAN y Unión Europea de este verano, tanto en Bruselas como en Estambul.

*Jose Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería (DEM)
Doctor en Economía Aplicada (UAH)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

58/2018 17 de mayo de 2018

*Ana Belén Soage**

Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán?

Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán?

Resumen

Irán proyecta su influencia en Oriente Medio a través de lo que se conoce como «Eje de la Resistencia», que incluye al régimen sirio, Hezbola en Líbano, y Hamás y yihad islámica en los territorios palestinos. Durante la última década, a menudo se ha añadido a esta alianza dos nuevas fuerzas: las milicias chiíes en Irak y los rebeldes hutíes en Yemen. Sin embargo, se trata de dos casos muy diferentes: es evidente que Irán ha invertido mucho en Irak, mientras que sus esfuerzos en Yemen parecen mucho más modestos.

Palabras clave

Irán, Irak, Yemen, Hezbola, hutíes, Hamás, Eje de la Resistencia, Consejo de Cooperación del Golfo, Arabia Saudí.

Iraq and Yemen: the new Iranian proxies?

Abstract

Iran projects its influence in the Middle East through what has come to be known as the Axis of Resistance, which includes the Syrian regime, Hizbullah in Lebanon, and Hamas and Islamic Jihad in the Palestinian Territories. Over the last decade, two new forces have often been added to the Iranian-led alliance: the Shiite militias in Iraq and the

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

Yemeni Houthis. The two cases are rather different, however. While there is significant evidence that Iran has invested much in Iraq, its efforts in Yemen appear much more modest.

Keywords

Iran, Iraq, Yemen, Hizbullah, Houthis, Hamas, Axis of Resistance, Gulf Cooperation Council, Saudi Arabia.

Introducción

La República Islámica de Irán es un poder revisionista, insatisfecho con el actual orden regional en Oriente Medio y en busca de oportunidades para alterarlo. Interviene allí donde el Estado es débil a través de grupos descontentos que comparten su retórica antioccidental y antiisraelí, independientemente de su orientación política o religiosa, y supo aprovechar la desacertada respuesta de los EE. UU. a los atentados del 11S para consolidar su narrativa sobre el tema del Eje de la Resistencia. El estallido de la Primavera Árabe supuso un impulso para la narrativa iraní que resultó ser temporal, y las monarquías del Golfo pusieron al Eje de Resistencia a la defensiva, en particular en Siria. Sin embargo, Irán y sus aliados consiguieron prevenir el colapso del régimen de Bashar al-Asad.

Por otro lado, la aparición de Daesh permitió a Irán aumentar su presencia en Irak, y la guerra en Yemen ha abierto nuevas posibilidades en la península arábiga. A raíz de estos acontecimientos, ciertos analistas afirman que los aliados iraníes en Irak y Yemen —es decir, las milicias chiíes y los hutíes— deberían incluirse en su lista de *proxies*, o incluso que ambos países se han convertido en satélites de Irán. Este artículo evalúa los méritos de esa tesis. Empezaremos explorando la evolución de la política exterior iraní desde el 11S y el impacto de la Primavera Árabe. A continuación, examinaremos la situación en Irak y Yemen, centrándonos en la magnitud de la influencia iraní y su posible evolución.

La política exterior iraní tras el 11S: de conciliadora a desafiante

Oriente Medio ha sido testigo de una reconfiguración radical en las últimas dos décadas. Las campañas militares estadounidenses en Afganistán e Irak cercaron a Irán, y por un tiempo se especuló que la República Islámica era el siguiente candidato para un cambio de régimen. Después de todo, George W. Bush la incluyó en el «eje del mal» junto con Irak y Corea del Norte en su discurso sobre el Estado de la Unión de enero 2002. Las cosas no han salido como Bush planeaba, y ahora se acusa a EE. UU. de «entregar Irak a Irán»[1] aunque, como veremos, tal valoración es una simplificación exagerada.

[1] Hay multiples ejemplos, como Tim Arango, «Iran Dominates in Iraq After U.S. "Handed the Country Over"», *New York Times*, 15 julio 2017, www.nytimes.com/2017/07/15/world/middleeast/iran-iraq-iranian-power.html; o Jonathan Spyer y Aymenn Jawad Al-Tamimi, «How Iraq Became a Proxy of the Islamic Republic of Iran», *The Tower* 21 (diciembre 2014), www.thetower.org/article/how-iraq-became-a-wholly-

Irónicamente, el régimen iraní esperaba que el 11S presentaría una oportunidad de mejorar las relaciones con EE. UU.: La superpotencia se volvería contra su rival regional, Arabia Saudí, que durante décadas había fomentado la ideología de los terroristas. Tanto el presidente Muhammad Jatamí como el líder supremo Alí Jameneí condenaron el ataque de Al Qaeda, entre demostraciones públicas de condolencias sin precedentes[2]. Teherán colaboró en la estabilización de Afganistán, utilizando su influencia sobre la Alianza del Norte para facilitar la formación de un gobierno postalibán bajo Hamid Karzai, y ofreciendo ayuda a EE. UU. para crear y entrenar al nuevo ejército afgano[3]. Poco después del ataque estadounidense contra Irak, Irán propuso un amplio diálogo sobre todos los motivos de discordia entre los dos países, incluyendo la cooperación sobre su programa nuclear, el reconocimiento de Israel, y el fin de su apoyo a grupos armados palestinos[4].

Estas tentativas de acercamiento no obtuvieron respuesta, y en 2005 el populista conservador Mahmud Ahmadineyad (el candidato de la Guardia Revolucionaria Islámica) fue elegido presidente y practicó una política exterior más agresiva[5]. Irán reanudó su programa nuclear, y reaccionó a las sanciones internacionales imprimiendo el símbolo del átomo en el billete de 50.000 riales[6]. En Irak, apoyó a las milicias chiíes, en particular la de Muqtada al-Sadr, Yaish al-Mahdi (Ejército del Mahdi, YAM), que atacaba a las tropas estadounidenses y británicas. Por otra parte, la República Islámica respondió al discurso sobre el «eje del mal» reivindicando el término «Eje de la Resistencia» para designar la alianza que lidera contra el sionismo y el imperialismo occidental.

---

owned-subsidiary-of-the-islamic-republic-of-iran

[2] R. K. Ramazani, «US and Iran must work together against Taliban», *Christian Science Monitor*, 24 septiembre 2001, www.csmonitor.com/2001/0924/p9s1-coop.html

[3] Según James Dobbins, enviado estadounidense a Afganistán en aquella época. Véase su «Engaging Iran» *The Iran Primer*, 22 octubre 2013, http://iranprimer.usip.org/resource/engaging-iran

[4] Glenn Kessler, «In 2003, U.S. Spurned Iran's Offer of Dialogue», *Washington Post*, 18 junio 2006, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/17/AR2006061700727.html

[5] Ahmadineyad ganó el apoyo de las descontentas clases populares, pero también se benefició de la apatía de los electores. Los iraníes dieron al reformista Jatamí una victoria aplastante en 1999, y se sintieron frustrados al ver cómo el Consejo de Guardianes –que no es elegido democráticamente– impedía las amplias reformas que el presidente había prometido. Véase Roozbeh Safshekan y Farzan Sabet, «The Ayatollah's Praetorians: The Islamic Revolutionary Guard Corps and the 2009 Election Crisis», *The Middle East Journal* 64/4 (otoño 2010), pp. 543-558.

[6] Muchos iraníes se sintieron consternados ante lo que consideraban una provocación innecesaria. Ramin Mostaguim, «Bank note's atom image stirs furor in Iran», *The Seattle Times*, 12 marzo 2007, www.seattletimes.com/nation-world/bank-notes-atom-image-stirs-furor-in-iran

Y a mediados de la primera década del nuevo milenio, el Eje de la Resistencia era un valor en alza. En 2005 Hamás se atribuyó el mérito por la retirada israelí de la Franja de Gaza, después de que cientos de israelíes perdiesen la vida en atentados suicidas durante la Segunda Intifada. En enero 2006 el grupo obtuvo una inesperada mayoría en las elecciones parlamentarias palestinas, ante un Fatah desprestigiado por la ruptura del proceso de paz y alegaciones de corrupción. Hamás no puedo gobernar debido a su negativa a reconocer el Estado de Israel y renunciar al terrorismo, pero en junio 2007 tomó Gaza por la fuerza.

El conflicto con Israel también explotó en Líbano durante el verano de 2006 cuando, en respuesta a un ataque fronterizo de Hezbolá, el Estado judío lanzó una operación militar a gran escala. A pesar de la muerte y destrucción, la milicia chií fue celebrada en los medios árabes por hacer frente al ejército más poderoso de Oriente Medio. En Líbano, la guerra tuvo lugar en un contexto de polarización política entre la Alianza del 8 de marzo y la Alianza del 14 de marzo, pero la mayoría de los libaneses apoyaron a Hezbolá ante lo que parecía un asalto injustificado. Las tensiones intralibanesas continuaron poco después, especialmente sobre la cuestión de las armas de Hezbolá, y culminaron en su invasión del Beirut occidental, de mayoría sunní, en mayo 2008. Ese mismo mes, un acuerdo negociado en Catar previno futuros intentos de obligar al grupo a desarmarse, dando a la oposición —que lidera Hezbolá— un tercio en el gabinete que le permite vetar cualquier decisión[7].

La Primavera Árabe y el precio de la guerra civil en Siria

El Eje de la Resistencia recibió con júbilo la Primavera Árabe, que sacudió a regímenes prooccidentales y llevó al poder a varios partidos islamistas. Estos no habían iniciado las movilizaciones, pero eran la fuerza mejor posicionada para beneficiarse de la turbulencia revolucionaria. A diferencia de las multitudes de jóvenes idealistas que ocupaban las plazas públicas, los islamistas disfrutaban de una base social amplia debido a sus décadas de activismo y sus servicios a los necesitados, ofrecían una plataforma ideológica coherente, y estaban organizados políticamente. Irán se apresuró

[7] Robert F. Worth y Nada Bakri, «Deal for Lebanese Factions Leaves Hezbollah Stronger», *New York Times*, 22 mayo 2008, www.nytimes.com/2008/05/22/world/middleeast/22lebanon.html

a presentar las revueltas como un «despertar islámico», una continuación de su propia Revolución Islámica[8].

Sin embargo, la Primavera Árabe resultó ser una desilusión. Arabia Saudí y sus aliados en el Consejo de Cooperación del Golfo, consternados al constatar que el presidente Barack Obama parecía dispuesto a trabajar con los islamistas y negociar con Irán, decidieron tomar medidas para consolidar sus regímenes, contener a los islamistas y restaurar el *statu quo ante*. Enviaron tropas a Bahréin, donde la mayoría chií se había levantado contra la dinastía sunnita de los Al Jalifa. Propiciaron un acuerdo en Yemen por el cual se substituyó al dirigente, pero se preservó el régimen. En Egipto, apoyaron el golpe de Estado que derrocó a Muhammad Morsi de los Hermanos Musulmanes e instaló en el poder a Abdelfattah al-Sisi. Además, financiaron a la oposición islamista al régimen sirio, amenazando al más importante aliado de Irán.

La situación en Siria no encajaba en la narrativa iraní del «despertar islámico», pero Teherán temía que un cambio de régimen en Damasco supondría el fin del Eje de la Resistencia y se sintió obligado a apoyar a Bashar al-Asad. Hezbola tampoco veía otra elección; en palabras de su secretario general, Hasan Nasrallah, Siria es «la espina dorsal de la resistencia»[9]. Tanto Irán como Hezbolá han tenido que pagar un alto precio en términos de reputación, y su popularidad se ha desplomado incluso entre los islamistas sunníes que en el pasado habían alabado a «la Resistencia»[10]. La guerra también ha provocado tensiones dentro del Eje de la Resistencia: Hamás se distanció de Irán y buscó reconciliarse con los regímenes del Golfo, aunque volvió al redil cuando la ruptura entre Arabia Saudí y Catar arruinó toda posibilidad de un acercamiento con Riad y se hizo evidente que el régimen de Asad sobreviviría[11].

---

[8] Payam Mohseni, «The Islamic Awakening: Iran's Grand Narrative of the Arab Uprisings», *Middle East Brief* 71 (abril 2013).

[9] «Al-sayyid Nasr Allah li-yumhur al-muqawama: A'idukum bi-l-nasr muyaddadan» [El *sayyid* Nasrallah a las multitudes de la Resistencia: Os prometo la victoria una vez más], *Al-Muqawama al-Islamiyya – Lubnan [Resistencia Islámica, Líbano (sitio web oficial de Hezbolá)]*, 27 mayo 2013, www.moqawama.org/essaydetails.php?eid=27814&cid=141

[10] «Poll: Sectarianism, Syria Drive Negative Image of Iran», *Al-Monitor*, 5 marzo 2013, www.aaiusa.org/poll-sectarianism-syria-drive-negative-image-of-iran-read-more-http-wwwal-; «Arab League brands Hezbollah a terrorist organisation», *BBC News*, 11 marzo 2016, www.bbc.com/news/world-middle-east-35789303.

«Al-Qaradhawi: Al-Shi'a jada'uni.. wa-Hizbullah kidhba kabira» [(Yusuf] al-Qaradawi (Líder espiritual de los Hermanos Musulmanes): Los chiíes me engañaron, y Hezbolá es una gran mentira]. *Al-Arabiya*, 2 junio 2013.

[11] Ahmad Majidyar, «Iran and Hamas seeking to further boost relations», *Middle East Institute*, 25 enero 2018 www.mei.edu/content/io/iran-and-hamas-seeking-further-boost-relations

En efecto, Irán y Hezbolá evitaron el colapso del régimen sirio, y la intervención rusa en septiembre 2015 prácticamente garantizó que la oposición sería derrotada. El conflicto ha convertido al Eje de la Resistencia en una fuerza de combate más competente e integrado y ha brindado a Irán la ocasión de desarrollar sus capacidades de guerra híbrida[12]. La presencia iraní en Siria nunca ha sido tan significativa, lo cual preocupa sobremanera en Israel[13], mientras la posición de Hezbolá en Líbano continúa siendo inexpugnable[14] y Hamás intenta recuperar la iniciativa en Gaza[15]. Por otra parte, la aparición de Daesh ofreció a Teherán la oportunidad de aumentar su presencia en Irak, y el fracaso del acuerdo patrocinado por el CCG en Yemen le brindó la ocasión de desquitarse.

Creciente influencia iraní en el periodo post Saddam

El derrocamiento del régimen de Saddam Hussein y la instauración de un sistema de gobierno basado en la democracia parlamentaria abrió la puerta a una mayor influencia iraní en Irak. Los dos países comparten una larga frontera, y más del 60% de la población iraquí sigue el chiísmo duodecimano, la religión oficial de la República Islámica. Además, muchos de los actuales líderes políticos iraquíes pasaron años de exilio en Irán. Una de las principales fuerzas políticas, la Asamblea Suprema para la Revolución Islámica en Irak (ahora conocido como Asamblea Suprema Islámica de Irak, ASII), fue establecida en Irán en 1982, y su milicia, la Brigada Badr, participó en la

[12] Marcin Andrzej Piotrowski, «"Mosaic Defence": Iran's Hybrid Warfare in Syria 2011-2016». *Polish Quarterly of International Affairs* 26/3 (2017), pp. 18-67.

[13] Como lo ilustran las recientes operaciones militares de Israel en Siria. «7 Iranians now said killed in attack attributed to Israel». *Times of Israel*, 10 abril 2018, www.timesofisrael.com/7-iranians-now-said-killed-in-attack-attributed-to-israel/; Jack Khoury, Noa Landau, Amir Tibon, Reuters y DPA, «Syria Strike Destroyed 200 Missiles, Killed 11 Iranians, Source in pro-Assad Alliance Says», *Haaretz*, 30 abril 2018, in: https://www.haaretz.com/middle-east-news/syria/explosions-reported-in-assad-army-base-north-of-homs-syria-1.6035801

[14] En las elecciones generales de mayo 2018, las primeras desde 2009, la introducción de un sistema electoral más representativo y el desgaste de Saad al-Hariri, líder de la Alianza del 14 de marzo, han favorecido a Hezbolá y sus aliados de la Alianza del 8 de marzo, que obtuvieron la mayoría de los escaños en el nuevo parlamento libanés. Sam Meredith y Natasha Turak, «Iran "may no longer feel constrained" against Israel after Hezbollah's election success, analyst says», *CNBC*, 8 mayo 2018, in: https://www.cnbc.com/2018/05/08/lebanon-election-hezbollah-success-may-mean-iran-no-longer-constrained-against-israel.html

[15] Tras el fracaso del último intento de reconciliación con la Autoridad Palestina, Hamás optó por la huida hacia adelante, respaldando (y radicalizando) la Gran Marcha del Regreso. Véase Ali Adam, «Who's to blame for failed Palestinian reconciliation?», *Al-Monitor*, 5 abril 2018, www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/palestine-reconciliation-sanctions-abbas-hamas-accusations.html; Shlomi Eldar, «Hamas, Fatah battle over Palestinian public opinion», *Al-Monitor*, 3 abril 2018, www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/israel-gaza-strip-hamas-fatah-yahya-sinwar-mahmoud-abbas.html

guerra Irán-Irak en el bando iraní. Por lo demás, la República Islámica mantiene buenas relaciones con los kurdos iraquíes (mayoritariamente sunníes), que también lucharon junto a Irán en esa guerra.

Tras décadas de hostilidad por parte del país vecino, Irán contempló con alivio la emergencia de un régimen dominado por los chiíes, interesado en establecer buenas relaciones, y que ofrecía un gran mercado a sus productos[16]. Por otro lado, el nuevo Irak era un estado federal descentralizado, lo cual hacía improbable que resurgiera como amenaza o competidor por la hegemonía regional. A fin de acelerar la partida de la coalición liderada por EE. UU., Irán respaldó a las milicias chiíes que tomaron parte en la insurgencia, concretamente la Brigada Badr; una escisión más radical de esta, las Brigadas de Hizbullah; y la más grande y popular, el Ejército del Mahdi (YAM) del joven clérigo Muqtada al-Sadr, aunque su nacionalismo e impetuosidad lo hacían un aliado difícil[17]. Como consecuencia, Teherán también apoyó a grupos escindidos de YAM, como 'Asa'ib Ahl al-Haqq (la Liga de los Justos, AAH)[18].

La presencia iraní es particularmente visible en el conservador sur de Irak, donde se encuentran los santuarios chiíes de Nayaf y Karbala. Estos reciben a millones de peregrinos iraníes cada año y están defendidos por milicias financiadas por Irán. Los partidos políticos cercanos a la República Islámica (ASII y Badr) tienen grandes mayorías en los ayuntamientos de la región; en Nayaf, una empresa iraní está a cargo de la recolección de residuos urbanos[19]. A nivel del gobierno central, un alto funcionario de la Organización Badr, Qasim al-A'rayi, es ministro del Interior desde enero de 2017; su predecesor, Mohammed al-Ghabban, también era miembro de Badr. El líder de la Organización Badr, Hadi al-'Amiri, tiene una estrecha amistad con Qasem Suleimani, comandante de la Fuerza Quds (la división de la Guardia Revolucionaria Islámica responsable de operaciones militares y clandestinas fuera de Irán).

No obstante, la aparición de un gobierno de estilo iraní, basado en *Wilayat al-Faqih* (Gobierno del Jurista), es muy poco probable debido a la oposición de los líderes

[16] Alimentos, enseres domésticos, productos textiles, coches, incluso drogas ilegales de proveniencia iraní han inundado el mercado iraquí, e Irak se ha convertido en el segundo socio comercial de Irán. Véase Arango, *op. cit*. «Iran, Iraq's 2nd top trade partner», *Mehr News Agency*, 13 enero 2018, https://en.mehrnews.com/news/131193/Iran-Iraq-s-2nd-top-trade-partner

[17] En palabras de Kayhan Barzegar, la alianza irano-sadrí carecía de «lógica estratégica». Véase su «Iran's Foreign Policy in Post-Invasion Iraq», *Middle East Policy* 15/4 (diciembre 2008): pp. 47-58.

[18] Michael R. Gordon y Andrew W. Lehren, «Leaked Reports Detail Iran's Aid for Iraqi Militias», *New York Times*, 22 octubre 2010, www.nytimes.com/2010/10/23/world/middleeast/23iran.html

[19] Arango, *op. cit*.

religiosos de Nayaf, que siguen la línea del gran ayatolá Alí Sistani (nacido en Irán, pero residente en Irak desde su juventud). Entre los principales partidos políticos, ASII abogaba por tal sistema para Irak pero se retractó en 2007, cuando intentó aumentar su popularidad anunciando que seguiría la orientación (*marya'iyya*) de Sistani en lugar de la de Jameneí. Esto provocó la escisión de la Brigada Badr, que creó su propio partido, conocido como Organización Badr. En cualquier caso, la República Islámica es muy consciente de que debe evitar proyectar su influencia de forma demasiado agresiva para no ofender las sensibilidades nacionalistas de los iraquíes. De hecho, fueron esas sensibilidades —y no las presiones iraníes, como se ha dicho en ocasiones— las que forzaron a EE. UU. a retirar todas sus tropas en 2011[20].

Irán aprovecha el momento

La aparición de Daesh entre la descontenta minoría sunita y su dramática conquista de grandes zonas de Irak y Siria en 2014 supuso una oportunidad para Teherán. En junio de 2014, el gran ayatolá Sistani emitió una fetua llamando a todos los ciudadanos iraquíes a la lucha contra la amenaza existencial que representaba Daesh. Sin embargo, la mayoría de los cientos de miles de voluntarios que respondieron a su llamada no se alistaron en las fuerzas de seguridad, desacreditadas por haber huido ante los yihadistas, sino que eligieron unirse a las milicias, existentes o creadas para la ocasión, que forman Wahdat al-Hashd al-Sha'bi (las Unidades de Movilización Popular, UMP).

Irán se apresuró a enviar fondos, armas y asesores a Irak, brindando apoyo directo a muchas de las 50 milicias que integran las UMP. Estas, que oscilan en tamaño entre unos pocos centenares de hombres y decenas de miles, dividen sus lealtades entre Sistani (División de Combate de Abbás, Brigada de Alí al-Akbar…); Sadr, que se ha vuelto más conciliador con los años (YAM se llama ahora Saraya al-Salam, «Escuadrones de la Paz»); y Jameneí o, más bien, su carismático representante sobre

[20] La retirada de las tropas estadounidenses negociada con el entonces primer ministro, Nuri al-Maliki, a menudo se ha presentado como un triunfo iraní, en Irán e incluso en EE. UU. No obstante, la presión provino de los propios iraquíes, que rechazaban la ocupación militar y estaban ansiosos por ver la partida de quienes tan mal habían gestionado el periodo post-Saddam. Véase Brett McGurk, «Not an end, but a beginning, in Iraq», *The Washington Post*, 4 noviembre 2011, in: www.washingtonpost.com/opinions/not-an-end-but-a-beginning-in-iraq/2011/11/03/gIQA1jBqjM_story.html?utm_term=.5a62882de4e5; Jonathan Steele, «Iraq's own Arab Spring», *The Guardian*, 25 abril 2011, in: www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/25/united-states-troop-presence-iraq-long-term

el terreno, Qasem Suleimani (Organización Badr, Brigadas de Hizbullah, AAH, Brigadas del Imán Alí... Algunas de estas milicias han luchado en Siria en el bando de Asad)[21]. Por otra parte, el subcomandante de las UMP no es otro que Yamal Ya'far al-Ibrahimi, líder de las Brigadas de Hizbullah y designado como terrorista por EE. UU., quien tiene a su cargo un presupuesto considerable (1,63 millones de dólares en 2017) que le ha permitido favorecer a las facciones proiraníes[22].

El futuro de las UMP es incierto. En marzo de 2018, el primer ministro Haider al-Abadi emitió un decreto formalizando su inclusión en las fuerzas de seguridad iraquíes, pero varios comandantes cercanos a Irán han insistido que mantendrán sus estructuras independientes[23]. Es evidente que intentarán capitalizar políticamente el triunfo militar sobre Dáesh. El líder de AAH, Qais Jaza'li, aseguró en una entrevista con la agencia de noticias iraní Tasnim que la coalición de milicias conocida como Alianza de la Victoria (I'tilaf al-Fath) obtendría buenos resultados en las próximas elecciones, previstas para mayo, e insinuó que usaría su poder en el parlamento para acelerar la retirada de las tropas estadounidenses que ayudaron a derrotar a Daesh[24]. Sin duda se beneficiará de la impopularidad de la clase política iraquí, ampliamente desacreditada debido a la corrupción generalizada bajo el sistema sectario de cuotas conocido como *muhasasa ta'ifiyya*[25].

Sin embargo, Washington ha estado trabajando entre bastidores para fomentar un acercamiento entre Irak y Arabia Saudí. En febrero de 2017, el ministro de Asuntos Exteriores saudí Adel al-Yubeir viajó a Bagdad en la primera visita de un alto funcionario saudí desde 1991. Haider al-Abadi devolvió la visita en junio y,

---

[21] Renad Mansour and Faleh Jabar, «The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future». *Carnegie Middle East Center*, 28 abril 2017. In: http://carnegie-mec.org/2017/04/28/popular-mobilization-forces-and-iraq-s-future-pub-68810.

[22] Hamdi Malik, «The Future of Iraq's Popular Mobilization Forces», *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 septiembre 2017, http://carnegieendowment.org/sada/73186. Ibrahimi, también conocido como Abu Mahdi al-Muhandis, figura en la lista estadounidense de terroristas por sus actividades en Kuwait en la década de los ochenta, en particular dos ataques contra las embajadas de EE. UU. y Francia que mataron a seis personas en 1983 por los que Ibrahimi fue condenado a muerte en rebeldía en 2007. Véase «Jamal Jaafar Ibrahimi a.k.a. Abu Mahdi al-Mohandes» *Counter Extremism Project* (sin fecha), www.counterextremism.com/extremists/jamal-jaafar-ibrahimi-aka-abu-mahdi-al-mohandes

[23] Ahmad Majidyar, «Iran's Iraqi militia allies eye next elections to consolidate gains, expel US», *Middle East Institute*, 20 marzo 2018, www.mei.edu/content/io/irans-iraqi-militia-allies-eye-next-elections-consolidate-gains-expel-us

[24] Ibíd.

[25] See Mieczysław P. Boduszyński, «Iraq's year of rage», *Journal of Democracy* 27/4 (octubre 2016), pp. 110-124.

nuevamente, en octubre. En julio fue el turno del ministro del Interior, Qasim al-A'rayi, a pesar de su conocida simpatía por Irán. A finales de ese mismo mes Muqtada al-Sadr fue agasajado en Riad, donde lo recibieron tanto el rey Salmán como el poderoso príncipe heredero, Muhammad bin Salmán. Se espera que este visitará Irak en un futuro próximo[26].

Por su parte, Irán ha sufrido reveses en un contexto de fervor nacionalista y desafección hacia los partidos religiosos cuyo resultado más llamativo ha sido la alianza electoral entre Sadr y los comunistas[27]. El líder del ASII, Ammar al-Hakim (sobrino del histórico fundador, gran ayatolá Muhammad Baqir al-Hakim, e hijo del líder anterior, Abdul Aziz al-Hakim), anunció en julio de 2017 que abandonaría el partido para establecer «un movimiento nacionalista no islámico»[28]. No cabe duda de que sus muchos incondicionales lo seguirán. Y en septiembre, tanto Sistani como Sadr se negaron a reunirse con el enviado de Jameneí a Irak. Comentando la negativa de Sadr, un parlamentario del movimiento sadrista explicó que la interferencia de Irán fomenta el sectarismo y perjudica al pueblo iraquí[29]. A pesar de la retórica alarmista de algunos sectores, parece bastante improbable que Irak se convierta en un satélite de Irán.

Yemen: un conflicto con raíces internas

El movimiento Ansar Allah (Partidarios de Dios), nombre oficial de los hutíes, tiene sus orígenes en Saada, una provincia yemení de mayoría zaidí fronteriza con Arabia Saudí. El zaidismo se separó del islam chiita en el siglo VIII y solo sobrevive en esa montañosa región, donde imanes zaidíes gobernaron desde finales del siglo IX hasta la revolución republicana de 1962[30]. Los zaidíes constituyen un tercio de la población yemení, pero su doctrina y práctica son muy similares a las de la mayoría sunní shafií y, en general,

[26] Fanar Haddad, «Why a controversial Iraqi Shiite cleric visited Saudi Arabia», *Washington Post*, 10 agosto 2017, www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/10/why-a-controversial-iraqi-shiite-cleric-visited-saudi-arabia/; Ali Mamouri, «Saudi Arabia looks to expand its footprint in Iraq», *Al-Monitor*, 20 marzo 2018, www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/iraq-saudi-basra-najaf.html

[27] Mustafa Habib, «Al-Sadr yatamarrad 'ala al-ahzab al-shi'iyya wa-yatahalif ma' al-shiyu'iyyin» [Al-Sadr se rebela contra los partidos chiíes y se alía con los comunistas], *Niqash*, 8 febrero 2018.

[28] «Ammar al-Hakim yu'lin al-qati'a ma' irz Al-Majlis al-Islami al-A'la» [Ammar al-Hakim anuncia la ruptura con el legado de la Asamblea Suprema Islámica], *Al-Sharq al-Awsat*, 16 julio 2017.

[29] «Ba'd al-Sistani. Muqtada al-Sadr yasdim mab'uz Jamini'i ila al-'Iraq wa-yarfudh istiqbala-hu wa-l-asbab?!» [Tras Sistani, Muqtada al-Sadr sorprende al enviado de Jameneí a Irak rehusando reunirse con él. ¿Por qué?], *Babil 24*, 6 septiembre 2017.

[30] Militares naseristas dieron un golpe de Estado en septiembre de 1962, desencadenando una guerra civil entre monárquicos, apoyados por Arabia Saudí y Jordania, y republicanos, respaldados por Egipto. Estos resultaron victoriosos y establecieron la República Árabe del Yemen en el norte del país.

las relaciones entre ambas comunidades han sido cordiales[31]. En la década de los noventa Hussein al-Houthi, vástago de una respetada familia de Saada, se convirtió en el portavoz de los agravios locales, en particular la marginación económica y política y la difusión del salafismo financiado por Arabia Saudí. En 1992 fundó Muntada al-Shabab al-Mu'min (Foro de jóvenes creyentes), que organizaba clubes y campamentos de verano con el objetivo de fomentar un «renacimiento zaidí».

Houthi pronto comenzó a hacer reivindicaciones políticas, exigiendo una mayor autonomía para la región de Saada y denunciando al régimen del presidente Alí Abdullah Saleh como represivo y corrupto. Su retórica se hizo más agresiva cuando Saleh se convirtió en un socio en la «guerra contra el terror» de EE. UU. debido a la presencia de Al Qaeda en Yemen, que fue una decisión impopular en el país[32]. Las tensiones alcanzaron su punto crítico en 2004, cuando el gobierno intentó arrestar a Houthi, provocando enfrentamientos durante los cuales resultó muerto. El movimiento adoptó su nombre y el liderazgo pasó a su familia, especialmente su hermano Abdel Malik. Entre 2004 y 2010, los hutíes lucharon en media docena de guerras contra Saleh (él mismo, un zaidí de la poderosa confederación tribal Hashid). El presidente intentó conseguir apoyo exterior vinculando el conflicto con la lucha internacional contra el terrorismo, asegurando que los hutíes recibían ayuda de fuentes tan diversas como Libia, Al Qaeda, Hezbolá e Irán[33]. Incluso fueron acusados de convertirse al chiísmo duodecimano[34].

Con frecuencia se incide en la retórica de los hutíes, tan similar a la del Irán revolucionario. Así, se refieren a EE. UU. como «el Gran Satanás», y el lema que figura en su bandera y entonan en sus mítines es: «Dios es grande. Muerte a América. Muerte a Israel. Maldición sobre los judíos. Victoria para el islam». Sin embargo, tal retórica es habitual entre los movimientos islamistas tanto sunníes como chiíes, y los

---

[31] La escuela shafi'i es una de las cuatro *madhhab*-s (escuelas de ley islámica) del islam sunní. A lo largo de la historia zaidíes y shafi'is han podido rezar en las mismas mezquitas, los matrimonios mixtos eran habituales, y los zaidíes a menudo se consideraban a sí mismos «la quinta *madhhab* sunní».

[32] Al-Qaeda fue responsable del ataque suicida contra el buque USS Cole en el puerto de Adén en 2000, que causó la muerte de 17 marineros estadounidenses; además, varios de los secuestradores del 11S nacieron en Yemen. La asistencia militar de EE. UU. al país alcanzó los 176 millones de dólares en 2010, aunque se redujo a 30 millones en 2011 cuando Saleh reprimió violentamente a los manifestantes. Véase Karen DeYoung, «Executive order aims to aid Yemen», *Washington Post*, 16 mayo 2012.

[33] Christopher Boucek, «War in Saada. From Local Insurrection to National Challenge», *Carnegie Endowment for International Peace. Middle East Program* 110 (abril 2010), p. 2.

[34] Barak Salmoni, Bryce Loidolt, and Madeleine Wells, *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Huthi Phenomenon* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010), pp. 171-174.

líderes hutíes deseaban aprovechar el sentimiento generalizado de rechazo a EE. UU. e Israel para denunciar a los aliados de EE. UU. en la región, empezando por el régimen yemení. Hussein al-Houthi elogiaba a Irán y Hezbolá en sus sermones por su posición contra «los enemigos del islam», y no por su carácter chií[35].

El ejército yemení fue incapaz de derrotar a los hutíes, a pesar de disponer de armamento moderno proporcionado por EE. UU. y de contar con el apoyo de Arabia Saudí, que gradualmente se involucró en el conflicto. A finales de 2009, Riad envió tropas terrestres a Saada con la legitimación religiosa del gran muftí saudí Abdelaziz ibn Abdullah Al Sheij, quien se apresuró a emitir una fetua condenando la doctrina de los hutíes y declarando que combatirlos es yihad[36]. Según expertos de la ONU, fue en esta época cuando Irán comenzó a enviar a los hutíes pequeños cargamentos de armas[37]. En cualquier caso, el país ya estaba inundado de armas, debido a la estructura social tribal de Yemen y su problemática historia reciente, y además podían comprarse fácilmente de oficiales del ejército corruptos y reclutas desmoralizados.

Los hutíes participaron en la Revolución de 2011 junto con una amplia gama de partidos e intereses con poco en común aparte de su oposición al régimen de Saleh. Estos incluían a los jóvenes, frustrados por la falta de libertades políticas y oportunidades económicas; el Movimiento del Sur, heredero del fallido intento de secesión de 1994[38]; la facción de la Hermandad Musulmana dentro del Partido Islah, liderada por Tawakkol Karman[39]; la confederación tribal Hashid a la que pertenecía Saleh, que se volvió contra él; sectores desafectos del ejército... El Consejo de

[35] Salmoni *et al*., *op. cit.*, pp. 119-121.

[36] Hashim Muhammad al-Bayiyi, *Al-Huziyyun* [Los Hutíes] (Nayaf: Al-Markaz al-Islami li-l-Dirasat al-Istratiyiyya, 2015), pp. 49-50.

[37] Thomas Juneau, «Iran's policy towards the Houthis in Yemen: a limited return on a modest investment», *International Affairs* 92/3 (2016), pp. 647-663.

[38] Muchos yemeníes del sur sentían que la reunificación del país en 1990 había resultado en su marginación política y explotación económica. Su intento de secesión en mayo de 1994 fue derrotado por Saleh en pocas semanas a costa de miles de muertos. Sin embargo, las reivindicaciones de los sureños no fueron atendidas adecuadamente, y en 2007 surgió el secesionista Movimiento del Sur (al-Hirak al-Yanubi).

[39] Islah (en árabe, Al-Tayammu‘ al-Yamani li-l-Islah, la Congregación Yemení para la Reforma) fue fundado en 1990 por Abdullah al-Ahmar, líder de la confederación tribal Hashid, e incluye tanto a Hermanos Musulmanes como a salafistas. Islah estaba aliado a Saleh y durante gran parte de la década de los noventa gobernó en coalición con su Congreso General del Pueblo. No obstante, en la segunda mitad de la década los Hermanos Musulmanes dentro del partido se desmarcaron del presidente, y en 2003 se unieron a fuerzas de oposición nacionalistas y de izquierdas para formar el Grupo de Partidos de la Reunión Conjunta (Takattul Ahzab al-Liqa’ al-Mushtarak). Para más información sobre Islah y su participación en la Revolución Yemení de 2011, véase Stacey Philbrick Yakav, «Yemen», en Shadi Hamid y William McCants (eds.), *Rethinking Political Islam*, (Oxford/Nueva York: Oxford University Press, 2017), pp. 88-100.

Cooperación del Golfo, dominado por Arabia Saudí, negoció un acuerdo según el cual Saleh fue reemplazado por su vicepresidente, Abdrabbuh Mansur Hadi, y el poder se redistribuyó entre las élites, favoreciendo especialmente a los islamistas sunníes de Islah. Sin embargo, el acuerdo no abordó los factores que habían desencadenado la Revolución y dejó de lado a los hutíes, los sureños y la juventud revolucionaria.

A pesar de ello, los hutíes participaron en la Conferencia de Diálogo Nacional establecida para facilitar la transición, pero se vieron defraudados por sus conclusiones de enero 2014, que proponían una división federal de Yemen que les perjudicaba[40]. Tomaron las armas de nuevo, expandiéndose más allá de su tradicional zona de influencia con la ayuda de su antiguo enemigo, Saleh. Este todavía gozaba de la lealtad de ciertas tribus y oficiales del ejército —muchos son zaidíes, como Saleh y a diferencia de Hadi— y tenía acceso a gran parte del arsenal yemení. En septiembre de 2014 los hutíes capturaron Sanaa, prácticamente sin encontrar resistencia. Promovieron la formación de un gobierno que incluyese a las fuerzas hasta entonces marginadas, pero este no cuajó y los hutíes continuaron su conquista militar del territorio yemení. En enero de 2015 Hadi dimitió; el 25 de marzo, el avance hutí sobre Adén hizo que huyese a Riad.

La internacionalización del conflicto

Arabia Saudí seguía los acontecimientos en Yemen con extrema preocupación. Riad considera el país vecino parte de su legítima esfera de influencia, y además temía que la presencia hutí en el estrecho de Bab al-Mandab podía suponer una amenaza para el tráfico a través del canal de Suez. Por ello, el rey Salmán, que solo llevaba en el trono unas semanas, y su hijo y ministro de Defensa, Muhammad bin Salmán, organizaron la coalición antihutí que lanzó la operación Tormenta Decisiva el 25 de marzo de 2015, el mismo día que Hadi llegó a Riad.

Irónicamente, la intervención que pretendía reducir la influencia iraní en la península arábiga ha tenido el efecto contrario. Amenazados por un enemigo con inmensos recursos financieros y un ejército tecnológicamente avanzado, los hutíes se han vuelto más dependientes del apoyo iraní. La República Islámica ha aportado fondos, asesores y armas que no existían en el arsenal yemení, como los misiles Burkan-2H que han

[40] «Yemen Al Houthi rebels slam federation plan as unfair», *Gulf News*, 11 febrero 2014, http://gulfnews.com/news/gulf/yemen/yemen-al-houthi-rebels-slam-federation-plan-as-unfair-1.1289512

caído sobre ciudades saudíes, o los drones «kamikaze» que destruyen el sofisticado material de la coalición[41]. Sin embargo, Irán ha invertido recursos limitados en los hutíes porque Yemen tiene una importancia secundaria en su estrategia regional. Aunque el conflicto ofrece una oportunidad de mantener a los saudíes atrapados en un costoso atolladero: se estima que Irán gasta unos pocos millones de dólares al año en la guerra de Yemen, mientras esta estaría costando a Arabia Saudí al menos cinco mil millones de dólares al mes[42].

Tres años después del inicio de la guerra, los hutíes se identifican más estrechamente que nunca con el Eje de la Resistencia. Los discursos de Abdel Malik al-Houthi imitan la retórica, la estética e incluso los gestos de Hasan Nasrallah[43]. Aparte de su bandera habitual, el grupo ha comenzado a utilizar una enseña que muestra un puño sosteniendo un rifle, muy similar a las de Hezbola y la Guardia Revolucionaria Islámica iraní. Y aunque el conflicto no tiene raíces sectarias y la identidad religiosa de los actores no es el factor más relevante para determinar su posición, la constante evocación del sectarismo ha generado tensiones sin precedentes entre sunníes y zaidíes.

Entre las causas de la guerra en Yemen, quizás la más importante sea la distribución de los escasos recursos del país, que ya dependía en gran medida de la ayuda extranjera. Sus consecuencias han sido catastróficas: las infraestructuras han sido destruidas, más de 10.000 personas han muerto, más de un millón se han visto afectadas por el cólera, y ocho millones (casi un tercio de la población) están amenazadas de inanición. Y cualquier solución política no solo deberá tener en cuenta los agravios identitarios de los hutíes: En 2015, el separatista Movimiento del Sur decidió ponerse del lado del presidente Hadi en contra los hutíes, pero la batalla de Adén en enero pasado puso de manifiesto la fragilidad de esa alianza, y el Movimiento ahora gobierna de facto la mayor parte del sur de Yemen[44]. Además, Al Qaeda en la

---

[41] Jonathan Saul, Parisa Hafezi y Michael Georgy, «Iran steps up support for Houthis», *Reuters*, 21 marzo 2017, www.reuters.com/article/us-yemen-iran-houthis/exclusive-iran-steps-up-support-for-houthis-in-yemens-war-sources-idUSKBN16S22R

[42] Bruce Riedel, «In Yemen, Iran outsmarts Saudi Arabia again». *Brookings Institution*, 6 diciembre 2017, www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/06/in-yemen-iran-outsmarts-saudi-arabia-again.

[43] Abdulilah Taqi, «Alat al-i'lam al-huziyya: "Hizbullah" marra min huna» [La máquina mediática hutí: Hezbolá ha pasado por aquí], *Al-'Arabi*, 11 abril 2015.

[44] El Movimiento del Sur rechazó el plan de transición patrocinado por Arabia Saudí en 2012 y se negó a participar en la Conferencia de Diálogo Nacional. Los enfrentamientos de enero de 2018 fueron la culminación de tensiones crecientes entre el Movimiento, respaldado por los EAU, y el ejército yemení,

península arábiga sigue controlando zonas del sureste del país, y desde 2015 existen células activas de Daesh.

Conclusión

Como poder revisionista, Irán se opone a la existencia del Estado de Israel; se siente amenazado por la intervención de EE. UU. en Oriente Medio; y compite por el liderazgo regional con Arabia Saudí, que es un importante aliado estadounidense. Su Eje de la Resistencia no se basa en una identidad sectaria o en un proyecto político, sino sobre todo en enemigos compartidos. La República Islámica es oportunista y trata de proyectar su influencia en países donde el control del Estado es débil, cultivando actores locales en busca de apoyo externo en reconfiguraciones de poder en curso. En ese sentido, la invasión de Irak y la Primavera Árabe presentaron nuevas oportunidades, pero también nuevos desafíos.

Tanto las milicias chiitas en Irak como los hutíes en Yemen son buenos candidatos para la generosidad iraní. No obstante, los recursos de Irán son limitados. La Revolución Islámica supuso un duro golpe para la economía iraní, mala gestión y años de sanciones se han cobrado un alto precio, la bonanza económica prometida tras de la firma del acuerdo nuclear no se ha materializado, y Siria será una carga significativa durante años. El vecino Irak es una prioridad, aunque el nacionalismo iraquí constituye un obstáculo significativo a la interferencia de Irán. Yemen tiene una importancia estratégica menor y, en consecuencia, recibe una menor atención y menos recursos, aunque los hutíes brindan la oportunidad de importunar a Arabia Saudí en su «patio trasero» y, a nivel de propaganda, alimentan la impresión de que la República Islámica está ganando en la batalla por la hegemonía regional.

*Ana Belén Soage**
Doctora europea en Estudios Semíticos
Profesora de Ciencias Políticas, Suffolk University (Madrid)

* Documento original en inglés (traducido al español por la propia autora).

apoyado por Arabia Saudí. Véase Alexander Harper, «The spectre of a divided Yemen», *The Interpreter*, 8 febrero 2018, www.lowyinstitute.org/the-interpreter/spectre-divided-yemen; «Saudi Arabia-West Backed Coalition Disintegrating in Yemen?», *The Citizen*, 8 febrero 2018, www.thecitizen.in/index.php/en/newsdetail/index/6/12961/saudi-arabia-west-backed-coalition-disintegrating-in-yemen. Los enfrentamientos entre el gobierno de Hadi y el Movimiento del Sur se produjeron solo semanas después del colapso de la alianza de los hutíes con Saleh y la muerte del expresidente cuando intentaba huir de Sanaa.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

59/2018 18 de mayo de 2018

*Laura Paíno Peña**

Geopolítica en el Indo-Pacífico: el factor militar en la nueva China

Geopolítica en el Indo-Pacífico: el factor militar en la nueva China

Resumen

El notable incremento del presupuesto de defensa chino en la última década y su expansión comercial imparable, sumados a la ocupación china de territorios marítimos disputados y a la creación de nuevos grupos aeronavales, denotan la intención china de ejercer la supremacía en el Indo-Pacífico. Tal política ofensiva ha puesto en alerta a Estados Unidos, que ha visto dañada su influencia en la zona. China, la nueva potencia emergente, está desafiando el poder estadounidense en la región, poder al que Estados Unidos no está dispuesto a renunciar. La lucha por la hegemonía en el área conduce a ambos países a un enfrentamiento. Se trata de un nuevo ejemplo en el que la «Trampa de Tucídides» marcará el futuro no solo de una región, sino de todo el mundo.

Palabras clave

China, Estados Unidos, geopolítica, presupuesto de defensa, mar del Sur de China, grupos aeronavales, hegemonía, enfrentamiento, Indo-Pacífico.

Geopolitics in the Indo-Pacific: the military factor in the new China

Abstract

The remarkable increase of the Chinese defense budget in the last decade and its unstoppable trade expansion, along with the Chinese occupation of the disputed maritime territories and the creation of new aircraft carriers, illustrate Chinese intention

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

to exercise supremacy over the Indo-Pacific. Such an offensive policy has put the US on its guard, as their influence in the area has been damaged. China, the new emerging power, is challenging US dominance in the region, which the US is unwilling to give up. The fight for hegemony in the area leads both countries into a confrontation. It is a new case in which the Thucydides Trap will not only affect the future of a region, but the entire world.

Keywords

China, United States, geopolitics, defense budget, South China Sea, aircraft carriers, hegemony, confrontation, Indo-Pacific.

Introducción: la historia se repite

«Fue el ascenso de Atenas y el temor que esto inculcó en Esparta lo que hizo que la guerra fuera inevitable» dijo el gran Tucídides, padre de la historiografía moderna y cronista de las guerras del Peloponeso. Tucídides, muy acertadamente, describió cómo Esparta, potencia hegemónica del momento, se vio amenazada por el ascenso de una nueva potencia, Atenas. Con el fin de detenerla por miedo a ver su hegemonía dañada, decidió atacarla[1]. A partir de este acontecimiento se define el término «Trampa de Tucídides», que se refiere a la «tensión estructural letal que se produce cuando una nueva potencia reta a otra ya establecida, creando así las condiciones idóneas para que estalle una guerra entre ellas»[2].

La idea de Tucídides recobra vida en nuestro mundo actual: la antigua y poderosa Esparta es hoy EE. UU. que se ve retado por una nueva Atenas, China, dispuesta a cuestionar el poder estadounidense en el mundo, y, sobre todo, en el Indo-Pacífico. Graham Allison, en su obra *Con destino a la guerra: ¿es posible que EE. UU. y China escapen de la Trampa de Tucídides?*, habla sobre los grandes ajustes que tendrán que hacer ambas potencias si quieren evitar el enfrentamiento, pues de los 16 casos que Allison ha analizado sobre «retadores y retados», 12 casos acabaron en conflicto armado. La relación entre dos potencias siempre acaba viciada por los intereses, el miedo y el honor, y el resultado de la competición es la guerra[3]. Y es así como puede acabar la relación entre EE. UU. y China.

La expansión del gigante chino es imparable. Independientemente de su situación política, ha establecido lazos diplomáticos por todo el mundo, y su red comercial es envidiable. China se considera un país emergente, pero más bien debería definirse como un estado reemergente. El Imperio chino que fue una superpotencia durante siglos experimentó una reducción de su territorio y de sus poderes. Ahora está recuperando esta hegemonía a pasos agigantados. China quiere recuperar lo que fue suyo hace cientos de años, comenzando con la supremacía en el Indo-Pacífico, para luego expandirse al resto del planeta. Para ello, deberá enfrentarse en sus propias

[1] Imbernón, Á. (s.f.). A vueltas con la trampa de Tucídides. *World Economic Forum*. Obtenido de https://www.weforum.org/es/agenda/2018/02/a-vueltas-con-la-trampa-de-tucidides/

[2] BBC Mundo. (2017). Qué es «la trampa de Tucídides» por la que se teme que estalle una guerra entre EE. UU. y China. *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias-40974871

[3] Imbernón, Á. (s.f.). A vueltas con la trampa de Tucídides. *World Economic Forum*. Obtenido de https://www.weforum.org/es/agenda/2018/02/a-vueltas-con-la-trampa-de-tucidides/

puertas a EE. UU., que no está dispuesto a perder su liderazgo y poder sobre el Pacífico.

Primer escenario expansionista: el mundo comercial

Los acuerdos comerciales poseen una gran relevancia para todos los países, pero especialmente para China. La diplomacia comercial es la piedra más valiosa de su política exterior, y a su vez, de ella dependen muchos países de la zona. Las importaciones chinas han crecido en los últimos años a una velocidad disparatada, y buena parte de sus exportaciones son promovidas por las empresas occidentales establecidas en el país[4]. El principal problema al que China se enfrenta es la dependencia para acceder a los mercados, y la crítica que recibe por llevar a cabo prácticas ilegales[5]. Sin embargo, China ha llegado ya a territorios a los que hasta ahora no había tenido acceso, como es el continente africano, en donde las inversiones chinas no paran de aumentar. Y, además, no podemos olvidar su papel como principal comprador de deuda pública de otros países, entre ellos Estados Unidos, y la influencia que por tal hecho tiene en el área. Para China, su política geocomercial es un respaldo para mantener reducida la tensión por las pretensiones en el mar de China. Está reivindicando territorios en el mar del Sur de China y otros mares, territorios disputados entre varios países como Vietnam, Taiwán, Japón o Filipinas que no están dispuestos a dar vía libre al gigante asiático. Tales aspiraciones están dificultando las relaciones entre estos países, que logran mantenerse principalmente debido a los lazos comerciales, ya que China exporta todo tipo de productos y servicios a precios muy competitivos que ningún país quiere rechazar.

Si bien Estados Unidos siempre ha sido partícipe en distintos acuerdos comerciales multilaterales en la zona, y de esta forma ha podido expandir su esfera de influencia a través del intercambio de productos, desde la llegada de Donald Trump, este panorama ha cambiado. La Administración Obama era partidaria de los acuerdos multilaterales, con el fin de poder mantener una mayor estabilidad en la zona y tener estrechas relaciones con todos los países del Indo-Pacífico. Es por ello por lo que Obama defendió la participación de Estados Unidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico

[4] Rovetta, P. (s.f.). *China y su política comercial: Poniendo las cosas en su sitio.* Obtenido de Carta de Asia-Economía Casa Asia: https://www.casaasia.es/pdf/2250463053PM1077730253346.pdf
[5] Jane's. (2017). *China Segurity Assessment.*

(TPP por sus siglas en inglés). Sin embargo, tras la llegada de Trump al despacho oval, este advocó por el refuerzo de los acuerdos bilaterales y decidió retirarse del TPP, provocando un revuelo de críticas en los países del Pacífico que contaban con este gran aliado comercial en la zona[6]. Ahora, el presidente estadounidense se plantea la posibilidad de volver a entrar en el TPP, según informó la Casa Blanca hace unos días[7]. Parece que Trump quiere rectificar su error de retirarse del TPP, tratado que fue una pieza clave del legado comercial de Obama y que hoy es también una pieza clave para mantener su papel comercial en la región, ante la amenaza expansionista china en los mercados internacionales.

Lo que China dice frente a lo que China hace: la defensa china

En lo que respecta a las políticas chinas sobre el Indo-Pacífico, China publicó en 2017 sus políticas de cooperación en materia de seguridad. China está a favor de una integración regional y pretende obtener una mayor seguridad en la zona a través del diálogo y la cooperación. Por medio de mecanismos multilaterales como la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) pretende crear un ámbito de cooperación en Asia Pacífico basado en la confianza mutua, la integración y la colaboración beneficiosa para todos. Persigue el desarrollo económico de toda la región, ya que considera que es esencial para la paz y la integración regional. A su vez, favorece los intercambios militares para asegurar la paz y así alcanzar una seguridad común, comprensiva, cooperativa y sostenible. Pretende establecer un marco de seguridad regional a partir de un consenso, que debe ser aceptado por los países de Asia Pacífico como un objetivo común para todos ellos[8].

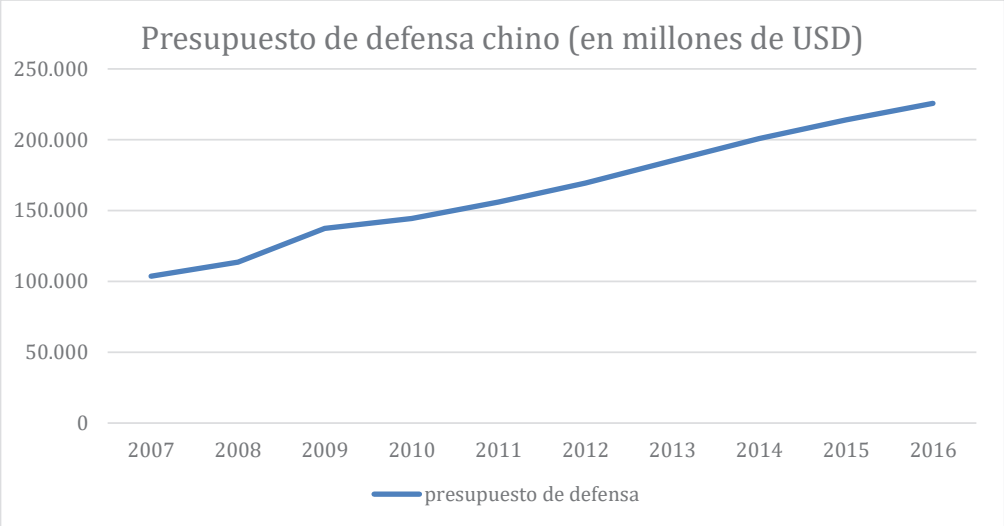
Si bien sus políticas parecen inclinadas a la cooperación para alcanzar una seguridad y estabilidad en la zona, sus movimientos militares y sus acciones reflejan todo lo

[6] SICE. (s.f.). *Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Viet Nam.* Obtenido de Sistema de Información sobre Comercio Exterior: http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_s.ASP

[7] EFE (2018). *Trump evalúa negociar la vuelta de EE. UU. al acuerdo TPP.* Obtenido de Agencia EFE: https://www.efe.com/efe/america/economia/trump-evalua-negociar-la-vuelta-de-ee-uu-al-acuerdo-tpp/20000011-3582449

[8] Xinhua. (2017). *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation.* Obtenido de The State Council Information Office of the People's Republic of China: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm

contrario. Nos encontramos actualmente ante una China que no solo se expande comercialmente, como ya se ha mencionado, sino que está desarrollando avances militares que tienen a todos los países de la zona en alerta. China está comprando tiempo. Mientras utiliza un *soft power* para defender la cooperación y la seguridad, y así poder beneficiarse por el momento de la estabilidad en la zona, su presupuesto en defensa no para de crecer. China está preparándose para poder utilizar el *hard power* si se da la ocasión.



China defiende una diplomacia militar y en los últimos años ha intentado modernizar sus Fuerzas Armadas. Pretende dominar toda la zona del Indo-Pacífico y eliminar de la balanza de poder a EE. UU. La política de una China unida (en contra de la independencia de Taiwán) o la posición resistente en distintos territorios marítimos disputados denotan el deseo de Pekín de afianzarse como superpotencia. Sin duda, de todos los países de la zona, es el que más ha invertido en armamento. Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI por sus siglas en inglés), en 2007, el gasto militar chino alcanzaba los 100.000 millones de dólares. Diez años más tarde, duplicaba esta cifra, llegando a los 226.000 millones de dólares[9].

[9] SIPRI. (2016). *World military spending*. Obtenido de SIPRI: http://visuals.sipri.org/
Gráfico: SIPRI. (2016) *World military spending.* Obtenido de SIPRI: http://visuals.sipri.org/

Según el Gobierno chino, el presupuesto en defensa corresponde a un 1,3% del PIB, lo cual no es excesivamente elevado. Sin embargo, el departamento de Defensa estadounidense calcula que este presupuesto alcanza el 2,5% del PIB, multiplicando la cifra al menos por 1,25. Según Jane's, podría decirse que se trata de un gasto de aproximadamente el 1,8% del PIB. Hay una tendencia a seguir aumentando, y, a pesar de que el crecimiento del PIB probablemente se ralentice, el presupuesto en defensa seguirá creciendo[10,11].

Parte de este presupuesto de defensa está destinado al armamento nuclear que China quiere modernizar. China posee unas 260-270 ojivas nucleares, 50-60 ICBM (misiles balísticos intercontinentales), y misiles balísticos propulsados desde submarinos (SLBM). A pesar de haber firmado el Tratado de No Proliferación en 1992, su falta de transparencia hace que el mundo se cuestione si realmente ejerce un control o si, por el contrario, promueve la proliferación de este tipo de armamento, tanto dentro como fuera del país (ya que vende arsenales nucleares a varios países)[12].

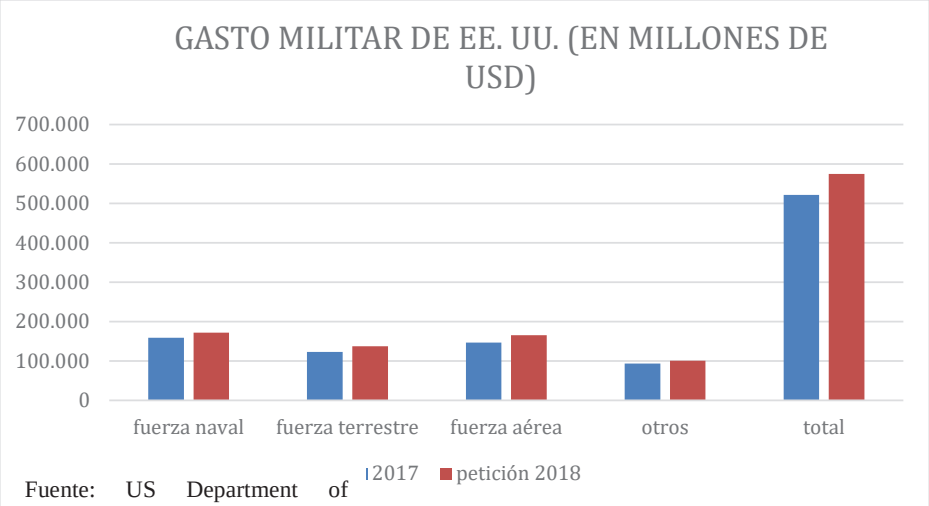
Pero ¿para qué necesita China tanto armamento? ¿De quién tiene que defenderse? ¿A qué se debe este incremento militar? China no necesita defenderse de nadie, no está armándose para enfrentarse a la amenaza norcoreana como el resto de países de la zona (pues en principio, con un acuerdo militar de por medio de defensa mutua, estos dos países no deberían enfrentarse en ningún momento), sino para enfrentarse a su enemigo en los mares: EE. UU. China prepara una ofensiva.

El incremento militar chino ha hecho que la supremacía armamentística estadounidense se tambalee. Trump es consciente de que EE. UU. ha sufrido un periodo de decadencia en los últimos años, y que ha pasado de tener el monopolio armamentístico a tener que competir con unos rivales muy capaces. Si pretende mantener los equilibrios de poder debe recuperar la ventaja tecnológica para desarrollar los mejores recursos militares (incluyendo el desarrollo y mejora de la triada nuclear, la defensa antimisiles, etc.)[13]. Para poder llevarlo a cabo, en su primer año de mandato, el presupuesto en defensa alcanzó los 521 mil millones de dólares. Su

[10] Jane's. (2017). *China Segurity Assessment.*
[11] Department of Defense. (2015). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments involving the PRC.* Obtenido de https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015_China_Military_Power_Report.pdf
[12] NTI. (s.f.). *China.* Obtenido de Nuclear Threat Initiative: http://www.nti.org/learn/countries/china/
[13] Department of Defense. (2018). *National Defense Strategy.* Obtenido de https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

propuesta para el próximo año es de 574 mil millones de dólares, o lo que es lo mismo, aproximadamente el 14% del presupuesto total. EE.UU. destina un 3,25% de su PIB al gasto en defensa[14]. Trump pretende tener una fuerza militar más potente e innovadora y contará con sus aliados (Japón y Corea del Sur) para mantener la influencia estadounidense y defender el *statu quo*.

Trump considera que la forma para contrarrestar el incremento militar chino es por medio de una mejora de su triada nuclear. A pesar de los intentos de Obama por minimizar el papel de las armas nucleares en la defensa estadounidense, la Administración de Trump ha introducido dos nuevos tipos de armas en respuesta a los avances militares de Rusia, China y Corea del Norte. Estas dos nuevas armas son: misiles de bajo rendimiento y misiles balísticos propulsados desde submarinos (SLBM). Las primeras se construirían en un tiempo bastante breve mientras que los submarinos llevarían varios años. Además, el ejército introducirá nuevos bombarderos, submarinos, misiles intercontinentales y misiles de crucero[15].



Fuente: US Department of

Esta información sobre las nuevas armas ha sido difundida en el último *Nuclear Posture Review* (NPR) que denota una política más agresiva. De hecho, el *Review* propone expandir las opciones por las que el presidente Trump podría considerar usar

[14] Office of Management and Budget. (2018). *Proposed Discretionary Caps for 2018 Budget.* Obtenido de https://democrats-budget.house.gov/sites/democrats.budget.house.gov/files/documents/Appendix %20B %20Summary %20Tables.pdf
Gráfico: Datos obtenidos de: Department of Defense of the United States of America (2018). *Defense Budget Overview.* Obtenido de: http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_Budget_Request_Overview_Book.pdf

[15] Department of Defense. (2018). *Nuclear Posture Review.* Obtenido de https://www.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx

armas nucleares, y por ello, insta a crear armas más utilizables y a renovar las antiguas que empiezan a quedar obsoletas. En vez de promover la no proliferación, el programa del presidente Trump invita a acelerar la competencia nuclear en el mundo y eleva el riesgo de conflicto[16].

El NPR se considera una vuelta a la competición entre superpotencias, y Rusia y China tienen algo que decir al respecto. Concretamente China, o bien adaptará su estrategia para favorecer esta competición o bien tendrá que optar por dialogar con EE. UU. para facilitar la cooperación y evitar así una escalada nuclear. China, a pesar de su política ofensiva en el Indo-Pacífico, de momento no ha señalado que usará armas nucleares (además sus capacidades son mucho menores que las de EE. UU. o Rusia), pero esto podría cambiar[17]. La retórica utilizada por el gobierno de Xi Jinping, como se puede observar en el caso mencionado anteriormente sobre la cooperación y la seguridad, puede diferir en gran medida de las actuaciones que después lleven a cabo. China, como respuesta al NPR, puede abandonar la política de disuasión mínima y comenzar una carrera armamentística, que cuestionaría el poder de EE. UU. y que podría conducir al enfrentamiento.

Una proyección aeromarítima «made in China» y sus implicaciones en el Indo-Pacífico

Actualmente, la rivalidad entre China y EE .UU. en Asia es evidente. El centro de gravedad económico y estratégico mundial está cambiando y se dirige hacia la región del Indo-Pacífico. Por ello, EE. UU. está aumentando su presencia militar en la zona, provocando susceptibilidades en China. La tensión en la zona no podía ser mayor: el gigante asiático ha ocupado arrecifes e islas en el mar del Sur de China, lo que ha provocado que otros países de la zona como Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunei o Taiwán muestren una gran preocupación, añadida a las disputas territoriales que ya tenían con China[18].

---

[16] Arms Control. (2018). The New U.S. Nuclear Strategy is Flawed and Dangerous. Here's Why. *Arms Control*. Obtenido de https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2018-02/new-us-nuclear-strategy-flawed-dangerous-heres-why

[17] CSIS. (2018). *PacNet #15 - The Point of No Return? China's Choice After the Nuclear Posture Review.* Obtenido de Center for Strategic and International Studies: https://www.csis.org/analysis/pacnet-15-point-no-return-chinas-choice-after-nuclear-posture-review

[18] Sierra, J. G. (2017). *La lucha por la primacía militar en la región Asia-Pacífico.* Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO89-2017_PrimaciaMilitar_AsiaPacifico_GalindoSierra.pdf



China pretende desafiar el *statu quo* e intenta ejercer soberanía sobre los mares y territorios disputados, pero EE. UU. no está dispuesto a permitírselo: pretende preservar su liderazgo fortaleciendo las relaciones con Japón, Corea del Sur, Filipinas, Australia, etc. La política agresiva de China en los mares ha generado muchos enfrentamientos con los países de la zona y EE. UU. está intentando demostrar su compromiso con la región apoyando a esos países concretos por medio de ejercicios militares conjuntos y el desplazamiento de tropas y armamento. A pesar de las razones de cooperación entre ambos países, la tensión es constante.

El incremento en el gasto militar chino en los últimos años, la creación de islas artificiales y otros movimientos en los mares son pruebas de la actitud expansionista del gigante asiático. Cabe destacar además la creación de grupos aeronavales. China ya está construyendo el tercero que incluirá grandes avances en comparación con los dos primeros. El buque conocido como 002 lleva construyéndose desde 2015 y será mucho más grande que los anteriores, capaz de transportar más aeronaves que el Liaoning o el 001A (que empezó las pruebas preliminares a finales del año pasado) y contará con tecnología avanzada. Si bien los primeros podían llevar entorno a los 25 o

Imagen: https://elpais.com/internacional/2016/07/11/actualidad/1468258154_789338.html

30 J-15 (aviones de combate), el 002 podrá llevar unos 40 cazas o más. Además, contará con un sistema de lanzamiento nuevo y un sistema de defensa, el HQ-10 *Flying Leopard*, similar al RIM-116 estadounidense[19]. No se sabe cuándo China pondrá en funcionamiento el 002 de 80.000 toneladas, pero pretende tener cuatro portaviones funcionando en 2030[20].

Ante el desarrollo de grupos aeronavales chinos y las constantes amenazas norcoreanas, EE. UU. ha desplazado tres grupos aeronavales al Indo-Pacífico, lo cual es bastante inusual. El USS Nimitz, el USS Theodore Roosevelt y el USS Ronald Reagan, cada uno con dos reactores nucleares y con un ala aérea embarcada, están ya en la región. Cuentan con distintos cazas y dos armas defensivas: el sistema de misiles *Sparrow* de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y el sistema antimisiles que lanza misiles *RIM-7M* y un sistema defensivo *Phalanx Close*[21]. Los grupos aeronavales realizan pruebas de defensa aérea, vigilancia marítima y entrenamientos defensivos y de combate aéreo. Este despliegue no solo es una demostración de las fuerzas militares de EE. UU. a Kim Yong Un, sino un mensaje para China con el fin de mostrar que EE. UU. está comprometido con la región. Por más que China esté construyendo buques, esta potencia no cuenta con las capacidades estadounidenses ni con las alianzas militares en la región. Cabe añadir, que, en el pasado mes de febrero, un nuevo grupo aeronaval, el USS Carl Vinson, atracó en Manila (desde 2014, ningún buque estadounidense había entrado en territorio filipino). Este buque ha realizado una visita histórica a Vietnam en marzo, ya que ningún buque de este tipo había atracado en Vietnam desde la guerra contra EE. UU. El tour de este portaviones por Asia, que cuenta con 72 cazas, es claramente una señal contra el expansionismo chino[22]. No solo los estadounidenses han jugado la carta de los grupos aeronavales, sino que Corea del Sur y Japón también consideran estas opciones.

---

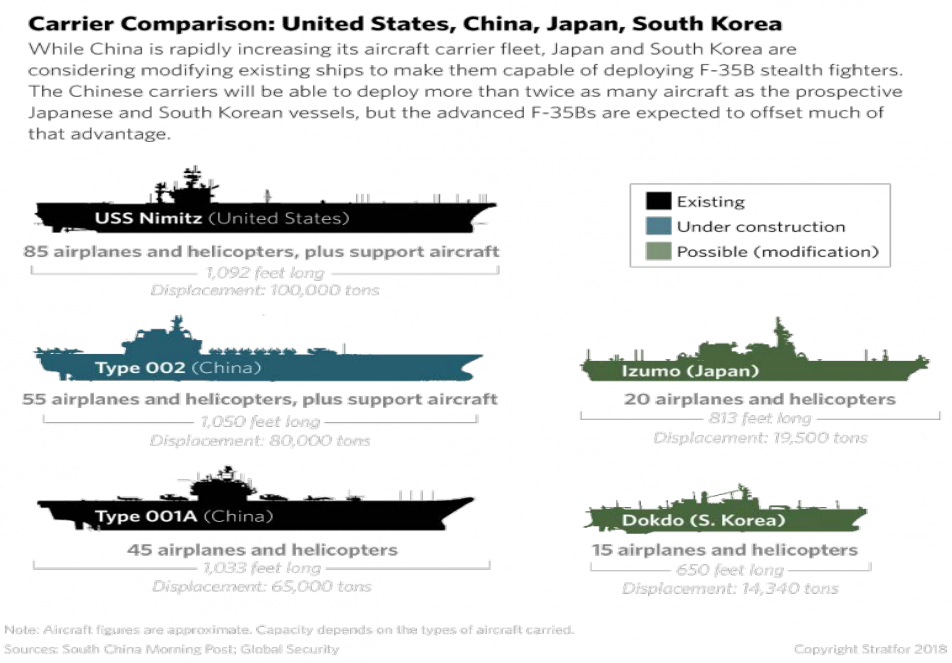
[19] Mizokami, K. (2018). China's Next Aircraft Carrier WIll Be a Massive Leap Forward. *Popular Mechanics*. Obtenido de https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a15392390/chinas-next-aircraft-carrier-002/

[20] Chan, M. (2018). China has started building its third aircraft carrier, military sources say. *South China Morning Post*. Obtenido de http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2126883/china-has-started-building-its-third-aircraft-carrier

[21] Brown, D. (2017). *3 US carriers are now in the Pacific amid tensions with North Korea — here's what they bring with them*. Obtenido de Business Insider: http://www.businessinsider.com/here-are-the-3-us-carriers-in-the-pacific-amid-tensions-with-n-korea-2017-10

[22] Nagasawa, T. (2018). US sends signal to China with aircraft carrier's Asia tour. *Nikkei Asian Review*. Obtenido de https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/US-sends-signal-to-China-with-aircraft-carrier-s-Asia-tour

Ambos pretenden modificar algunas de sus embarcaciones para poder transportar cazas F-35B y desarrollar portaviones. Los planes de modificación de ambos países son limitados, ya que el presupuesto en defensa es escaso, especialmente en Japón. Sin embargo, el gobierno de Abe está considerando convertir dos embarcaciones *Izumo* en grupos aeronavales. Corea del Sur, al igual que Japón, está intentando modificar sus helicópteros *Dodko* para poder transportar f-35B. Incluso si ambos países llevan a cabo estas modificaciones, solo podrán transportar 12 cazas, un tercio de lo que será capaz de transportar el nuevo 002 chino. Sin embargo, no debemos quedarnos con ese dato, sino con el hecho de que ambos países han tomado la decisión de modificar sus navíos para poder tener grupos aeronavales, modificando notablemente su estrategia militar y demostrando a China que se prepararan en caso de amenaza[23].



Comparación de los grupos aeronavales de EE. UU., China, Japón y Corea del Sur
Mientras China aumenta sus grupos, Japón y Corea del Sur se plantean modificar sus buques existentes para capacitarlos con el fin de transportar cazas F-35B. Los grupos aeronavales chinos serán capaces de transportar más del doble de las posibilidades de los buques japoneses y surcoreanos

[23] Cardy, M. (2018). Japan and South Korea Consider Carrier Options. *Stratfor*. Obtenido de https://worldview.stratfor.com/article/japan-and-south-korea-consider-carrier-options

Conclusión: Guerra Fría 2.0.

Es evidente que los avances realizados hasta la fecha por China revelan una posición ofensiva por parte del país comunista. Consciente de su poderío, China pretende demostrar su hegemonía y quiere liderar la región del Indo-Pacífico, incluso si ello le dirige hacia tensiones con sus países vecinos, y especialmente, con Estados Unidos. China ha decidido abandonar el área pívot del que hablaban los padres de la geopolítica, es consciente de que el *rimland* (el mar) es tan importante o más que el *heartland (*el territorio continental) para mantener su poder y establecerse como hegemón en el Indo-Pacífico. Históricamente, el gigante asiático siempre había mirado hacia dentro y no buscaba la expansión territorial, los chinos tenían una visión geopolítica aislacionista. Sin embargo, esto lleva ya un par de siglos cambiando, y China ya no quiere centrarse solo en su territorio, sino en ampliar horizontes[24]. Su intención de controlar los mares y ejercer su soberanía sobre aguas internacionales (según el derecho del mar) le ha llevado a incrementar su número de grupos aeronavales, y muy pronto empezará a utilizarlos, ejerciendo su *hard power.* El incremento militar de los últimos diez años es solo una prueba irrefutable de la política ofensiva china. Las reacciones ante tales acciones militares no tardarán en llegar.

Nos encontramos ante una segunda Guerra Fría, en la que los intereses de Oriente y Occidente chocan de nuevo, pero esta vez Oriente viene representado de la mano del gran gigante chino, un país muy poderoso, que, sin duda, pretende retar las capacidades de EE. UU. y demostrar al mundo su dominio. Al igual que en la Guerra Fría, los países vecinos tomarán bandos, y establecerán más alianzas. EE. UU. ya se está asegurando de reforzar las alianzas con Japón y Corea del Sur, y con sus nuevos aliados como Vietnam, Taiwán, Filipinas… China se encuentra con más complicaciones para reforzar sus alianzas, ya que muchos de sus antiguos aliados se han cambiado de bando tras las pretensiones chinas sobre los mares (como es el caso de Vietnam). En cualquier caso, ambos países pretenderán controlar la región y establecerse como autoridad en el territorio y para ello utilizarán tanto la proyección marítima como la aérea, ayudados por sus aliados.

[24] Cobo, I. F. (2017). *¿Se convertirá China en una potencia agresiva?* Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA15-2017_China_PotenciaAgresiva_IFC.pdf

Si bien es improbable que EE. UU. y China vayan a enfrentarse en una guerra propiamente dicha, atacándose en sus propios territorios, sí que es posible que, al igual que en la Guerra Fría, nos encontremos con las conocidas *proxy wars* o guerras indirectas en otros países de la zona, o simplemente, en el propio territorio marítimo que ambas potencias se disputan. Esta opción se considera poco probable ya que las relaciones comerciales entre ambos son demasiado importantes como para renunciar a ellas, pero los últimos acontecimientos podrían marcar un cambio de ruta: China y EE. UU. se han declarado una guerra comercial. Se retan con aranceles de 50.000 millones de dólares por la compra de distintos productos. Trump, como respuesta al «robo de propiedad intelectual» chino, ha impuesto aranceles del 25% a más de 1.300 productos chinos. El Gobierno de Xi Jinping ha respondido con unas tasas similares, aunque aún se desconoce cuándo entrarán en vigor. Tales decisiones, aunque por el momento solo han afectado a una pequeña cifra comercial, agudizan claramente el conflicto entre ambas potencias[25].

Una vez más estamos ante una nueva Atenas, la gran China, que pretende retar a una antigua Esparta, EE. UU. De nuevo, dos potencias se han visto atrapadas por la «Trampa de Tucídides», y podrían acabar enfrentándose, como ya lo hicieron antaño otras potencias mundiales.

*Laura Paíno Peña**
Máster RR. II. y Traducción, Universidad de Comillas
Becaria del IEEE

[25] Mars, A. (2018) *EE. UU. y China se adentran en una guerra comercial a gran escala.* Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2018/04/04/estados_unidos/1522862945_347778.html

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

60/2018 21 de mayo de 2018

*Pedro Baños Bajo**

Geopolítica de la diplomacia: de la clásica a la digital

Geopolítica de la diplomacia: de la clásica a la digital

Resumen

A lo largo de los siglos, la diplomacia ha sido uno de los elementos fundamentales con los que los Estados han ejercido su poder. En la mayoría de los casos, disponer de un buen servicio diplomático ha sido esencial para incluso la supervivencia de las naciones. Los errores del mundo diplomático han llegado a desembocar en conflictos armados. Actualmente, en el mundo tan sumamente complejo que vivimos, la diplomacia renueva su importancia geopolítica, teniendo que adaptarse a las tecnologías de la era digital. El país que se quede atrás en este campo debe ser consciente del riesgo en que pone a sus ciudadanos.

Palabras clave

Diplomacia, diplomacia digital, diplomacia pública, era digital, inteligencia, geopolítica.

Geopolitics of diplomacy: from classical to digital

Abstract

Over the centuries, diplomacy has been one of the key elements that the States have exercised their power. In the majority of cases, to have a good diplomatic service has been essential for even the survival of Nations. The errors of the diplomatic world have sometimes lead to armed conflicts. Currently, in the extremely complex world we live in,

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

the diplomacy renews its geopolitical importance, having to adapt to the technologies of the digital era. The country that is left behind in this field should be aware of the risk that signifies for its citizens.

Keywords
Digital era, digital diplomacy, diplomacy, intelligence, geopolítics, public diplomacy.

Introducción

«La diplomacia es el arte de conseguir que los demás hagan con gusto lo que uno desea que hagan».

Dale Carnegie, escritor estadounidense.

La palabra «diplomacia» puede hacer referencia tanto a una actividad como a una institución. En el primer sentido del término, se podría definir como la acción de relacionarse e interactuar los Estados entre sí. Por lo que respecta al segundo, se trataría de la organización estatal y de las personas que en ella trabajan con la finalidad de velar por los intereses de su nación mediante la relación con otros países.

Desde sus orígenes, se ha tratado del establecimiento de relaciones pacíficas entre entidades políticas, ya fueran imperios, reinos o naciones.

El origen y evolución de la diplomacia

«Los embajadores tienen como misión obtener sin guerra lo que el gobernante necesita».

Jenofonte, *Ciropedia.*

Los orígenes etimológicos se remontan a la antigua Grecia, concretamente a la palabra *diploun* —de doblado en dos o doble—, empleada para hacer referencia a los *diplomas (διπλομα).* Este diploma era un tipo de documento oficial, una especie de carta, empleado por los enviados de una autoridad para garantizarles su seguridad durante los viajes. Tenía como característica estar doblado y sellado de alguna manera, de modo que solo pudiera ser abierto por el destinatario, normalmente otra autoridad política. De este modo, el portador del diploma pasaba a convertirse en diplomático. Del griego pasó al latín *diploma*, y siglos después se transformaría en el *diplomatie* de la lengua francesa y el *diplomatics* en inglés.

Poco a poco, el contenido de la palabra diplomacia fue ampliándose para incluir a los documentos con los que se relacionaban las cancillerías e incluso al archivo y conservación de documentación oficial. A partir de principios del siglo XVI, se empezó a emplear el término «diplomático» para hacer mención a la codificación de la escritura que se empleaba para validar los diplomas emitidos por las autoridades eclesiásticas.

Se considera que la primera escuela diplomática fue creada en 1701 en la Santa Sede, por iniciativa del papa Clemente XI, a la que se dio el nombre de Academia de nobles

eclesiásticos[1]. Pero no sería hasta finales del siglo XVIII cuando se empezara a emplear la palabra «diplomacia» en el sentido actual de gestión de las relaciones y las negociaciones entre naciones por parte de funcionarios gubernamentales en representación de su Estado. En ese momento, Edward Burke, un parlamentario británico, propuso que sustituyera al término «negociación» que se había usado hasta entonces para igual fin.

A partir de esos años, la diplomacia se convirtió en un coto de aristócratas, no pudiendo acceder a ella los provenientes de la burguesía hasta ya entrado el siglo XIX. A pesar de esta limitada apertura, los diplomáticos se erigieron en un cuerpo, convencidos de ser los únicos que podían tratar temas tan importantes que afectaban a la supervivencia de su Estado, llegando al autoconvencimiento de pertenecer a la más relevante institución estatal. Durante lo tensos momentos vividos en la política internacional de los turbulentos años del siglo XX, la diplomacia llegó a convertirse en el instrumento con el que los países más poderosos efectuaban una «guerra pacífica», consolidándose así la idea entre los diplomáticos de ser el principal pilar del país.

La importancia de la diplomacia como fuente de poder

«Toda diplomacia es una guerra continua por otros medios».

Zhou Enlai, primer ministro de China de 1949 a 1976.

Un buen servicio diplomático otorga a cualquier país una gran ventaja. Una de las claves de la seguridad nacional es conseguir una positiva influencia en el mundo, es decir disponer de una buena imagen que favorezca los intereses del país, empezando por los económicos. Este influjo va a permitir atraer a otras naciones y ciudadanos afines, así como disuadir a los posibles adversarios. El pilar principal para ejercer el debido ascendiente lo constituye el servicio diplomático, que permite construir y mantener asociaciones y alianzas que favorezcan los intereses propios, especialmente en situaciones delicadas. Esta misma diplomacia consigue actuar eficazmente en el seno de las organizaciones internacionales en las que se gestan las decisiones mundiales, sean de índole económico, geopolítico o militar. Como decía François de

[1] Esto hace que el Vaticano no solo disponga del más extenso y mejor conservado archivo de asuntos diplomáticos del mundo, sino que además su servicio diplomático acumule una experiencia que resulta valiosísima para el ejercicio de la diplomacia, la cual la Iglesia católica de Roma practica en todos los rincones del planeta.

Callières, diplomático al servicio de Luis XIV, en *De la manière de négocier avec les souverains*, «la fortuna de los más grandes Estados depende a menudo de la buena o mala conducta y del grado de capacidad de los negociadores que emplea»[2].

La diplomacia bien ejercida puede conseguir lo que con la fuerza no se lograría. Puede doblegar voluntades obcecadas y abrir puertas que estaban sólidamente cerradas. Su capacidad para influir en el contexto mundial, para ejercer de prolongadores del poder nacional, hace que todos los países procuren contar con un buen servicio diplomático. Y quien así no lo entienda, se equivoque en los procesos de selección de los diplomáticos y de sus equipos, o no le preste la debida atención a este pilar del Estado, debe ser consciente de que se encuentra en clara desventaja frente a países que llevan siglos haciendo esfuerzos para dotarse de una diplomacia vigorosa, dinámica y eficaz, por lo que todos los intentos para conseguir los objetivos nacionales pueden verse truncados, aun cuando disponga de otros atributos con los que podría obtenerlos. Es más, una diplomacia deficiente puede no ser capaz de evitar una guerra, cuyos resultados son siempre inciertos. Con gran amargura, el canciller alemán Bernhard Bülow comentaba en *Memorias del canciller Príncipe de Bülow* que «si en el aciago verano de 1914 no hubiesen perdido la cabeza los diplomáticos de todas las grandes potencias, se hubiera podido evitar la catástrofe más espantosa que han visto los siglos, la Primera Guerra Mundial»[3].

Por ello, contar con un elenco de personas capaces, buenas negociadoras, con elevado poder de persuasión[4], dotadas de personalidad arrolladora, inteligentes y sutiles, agraciadas con el don de gentes, proporciona a un Estado un bien de valor incalculable. Como decía el diplomático británico sir Henry Wotton, quien sirviera al rey Jacobo I de Gran Bretaña como embajador en La Haya, Viena y Venecia, «un embajador es una persona honesta, enviada al extranjero para mentir por el bien de su país». Y para eso tampoco sirve cualquiera.

[2] Callières, François de. *De la manière de négocier avec les souverains (1716)*. Reimprimido en India por Facsimile Publisher en 2016.
[3] Bülow, Bernardo. *Memorias del canciller Príncipe de Bülow*. Espasa-Calpe. Madrid. 1931.
[4] François de Callières aconseja que en diplomacia «se deben ganar los corazones y las voluntades de los hombres».

La renovada diplomacia

En el contexto actual existe un elevado número de actores en el ámbito de las relaciones internacionales sin parangón con ningún otro momento anterior, a los cuales los avances tecnológicos les posibilitan una influyente participación en la vida política y social.

De este modo, el concepto de diplomacia se está transformando para incluir, en buena medida, un abanico de actividades mucho más amplio, las cuales son llevadas a cabo tanto por los clásicos actores gubernamentales como por otros variados que se han ido incorporando y que hasta no hace mucho eran ajenos, yendo desde particulares especialmente influyentes, multinacionales, grupos sociales u organismos internacionales. Por ello, la diplomacia tradicional está evolucionando para apoyarse también en estos nuevos actores para intentar seguir consiguiendo sus finalidades tradicionales en beneficio de su país, consciente de que ya no es, en muchos casos, el único interviniente en la ejecución de las relaciones internacionales.

Por otro lado, la importancia creciente que está adoptando la economía en las relaciones internacionales, como elemento decisivo de poder, implica que el mundo de la diplomacia también deba volcarse en este campo para conseguir los mayores beneficios para su país. En este sentido, algunos países aplican especiales procedimientos diplomáticos de apoyo a sus capacidades industriales nacionales realmente eficaces, conscientes de que solo con un respaldo decidido al desarrollo económico y financiero propio se puede conseguir y mantener la grandeza del país.

La diplomacia coercitiva

«Se puede hacer mucho con la diplomacia, pero desde luego se puede hacer mucho más si la diplomacia está respaldada por la imparcialidad y la fuerza».

Kofi Annan. Exsecretario general de Naciones Unidas.

Es opinión generalizada que para que la diplomacia puede ejercer con eficacia su función básica de conseguir ventajas para su país, es imprescindible que cuente con el respaldo de una fuerza, de un instrumento coercitivo, cuya mera amenaza, por distante que sea y por nula que sea su mención directa durante las negociaciones, le dé credibilidad, prestigio y poder de convencimiento.

De este modo reflexiona el diplomático belga Jacques De Launay en *La diplomacia secreta durante las dos guerras mundiales*, quien mantiene que «no se negocia con

garantía de éxito sino a partir de una posición de fuerza, dado que toda tentativa de ese género puede ser, con derecho y con razón, interpretada por el enemigo como un signo de debilidad»[5]. También Federico I de Prusia estaba convencido de que «la diplomacia deber estar respaldada por la fuerza».

Esta forma del ejercicio de la función diplomática es lo que se denomina «diplomacia coercitiva», fórmula empleada con profusión a lo largo de la historia, y que consiste en sentarse a una mesa de negociación apoyándose en una creíble capacidad militar, de modo que se ejerza la suficiente presión ante la contraparte para que esta modifique sus actitudes u objetivos. De este modo, la diplomacia y la fuerza se funden en una única premisa, pudiendo ser esta última empleada meramente como elemento disuasivo —amenaza más o menos abierta de su empleo— o incluso llegando a usarse de modo limitado en tiempo y espacio contra objetivos muy concretos. Por definirla de una forma breve, se podría decir que la diplomacia coercitiva es una forma particular de diplomacia que se apoya en la amenaza o el empleo restringido de medidas impositivas, normalmente de carácter militar. Así lo entiende Henry Kissinger en *Diplomacia*, para quien «en el mundo de la diplomacia un arma cargada es, a menudo, más persuasiva que un informe jurídico»[6].

La diplomacia, por muy hábiles negociadores que sean sus integrantes, se suele amparar en esa potencialidad disuasoria para conseguir sus fines de forma más eficaz. Hay que decir que la coacción puede también ejercerse —y de hecho así sucede cada vez con mayor frecuencia— en la aplicación de medidas económicas —sanciones, embargos, congelación de activos, expulsión de organismos internacionales,…—, pues al fin y a la postre el objetivo no difiere en cuanto a potenciar la negociación clásica con acciones «agresivas» que pueden ser vistas por el que las sufre como altamente perjudiciales para sus intereses. Incluso, en el momento actual de auge de las redes sociales, la amenaza puede provenir de una campaña de desprestigio que perjudique o impida inversiones extranjeras.

Esta forma de diplomacia, que algunos denominan como «diplomacia de la violencia» cuando la amenaza del empleo de las capacidades militares se realiza de un modo claramente manifiesto, está dirigida principalmente a modificar comportamientos y

[5] Launay, Jacques De. *La diplomacia secreta durante las dos guerras mundiales.* Belacqva. Barcelona. 2005.
[6] Kissinger, Henry. *Diplomacia*. Ediciones B. Barcelona. 1996.

actitudes, habituando a ser altamente eficaz. El principio en que se basa es en mostrar a la otra parte la disposición de aplicar medidas más contundentes en caso de fallar las negociaciones. Por ello, es fundamental que el mensaje se traslade con toda su intensidad.

Obviamente, la eficacia de la diplomacia coercitiva está relacionado con la mentalidad de a quién va dirigida, pues, según los casos —a tenor de la idiosincrasia del pueblo al que se representa y de las características propias de los dirigentes responsables de adoptar la decisión— este procedimiento puede funcionar o, por el contrario, convertirse en contraproducente, generando tan solo un incremento de la tensión o incuso conduciendo a un enfrentamiento directo. De este modo, para ser aplicada con ciertas garantías de éxito hay que comprender la determinación, motivación y tolerancia al riesgo con la que va a reaccionar el adversario.

Por otro lado, la experiencia demuestra que no es siempre fácil y rentable mantener la diplomacia coercitiva en el tiempo, pues el adversario puede resultar políticamente fortalecido de incrementarse el apoyo popular a su gobierno ante la presión ejercida desde el exterior. Así mismo, la parte que ejerce la diplomacia coercitiva, de dilatarse esta en el tiempo y ante la falta de resultados tangibles, puede ver mermados los apoyos de su propia población e incluso los de países aliados. En caso extremo, el país que la ha puesto en marcha puede perder credibilidad si no consigue los efectos perseguidos, lo que resultaría muy perjudicial para la realización de actividades futuras.

Como ejemplos históricos se acostumbra a poner dos, uno en el que la diplomacia coercitiva funcionó y otro en el que fue un completo fracaso. Se entiende como exitoso el empleo de esta diplomacia por parte del presidente estadounidense John F. Kennedy durante la crisis de los misiles de Cuba, en 1962. En ese contexto, que podría haber desembocado en una guerra abierta entre EE. UU. y la URSS, Kennedy, ante la decisión soviética de instalar misiles balísticos en la isla caribeña, impuso un bloqueo naval masivo y amenazó con una operación para destruir los misiles ya instalados en Cuba. La presión ejercida dio los frutos perseguidos y Nikita Kruschev terminó por retirar los misiles desplegados en la isla.

Pero también se pone como ejemplo negativo el de la primera guerra del Golfo, cuando la diplomacia coercitiva no consiguió hacer que Saddam Hussein decidiera voluntariamente retirarse de Kuwait. En este caso, ni las sanciones económicas ni la

amenaza de emplear la fuerza militar para revertir la situación surtieron efecto ante la determinación de Saddam. Algo que podría haberse previsto dado que el dirigente iraquí tampoco había reaccionado durante los años anteriores cuando EE. UU. había lanzado sobre su territorio ataques aéreos y misiles de crucero para intentar frenar las agresiones contra los kurdos iraquíes, impidiendo igualmente las inspecciones de sus arsenales. Es más, un desafiante y decidido Saddam aprendió a predecir las acciones de Washington y a asumir los limitados riesgos de los ataques.

En el contexto actual, la misma influencia puede efectuarse por parte de la diplomacia con la amenaza de la aplicación de medidas ofensivas de corte económico, que según los casos pueden superar en eficacia a las meramente militares, aunque en ocasiones se realizan en paralelo. Un ejemplo de ello es cuando China y Japón recrudecen su eterno enfrentamiento por las islas Senkaku o Diaoyutai que ambos reconocen como suyas, dando lugar a incidentes menores —como puede ser la retención de un barco pesquero chino por parte de Tokio—. Es este caso, la primera medida que adopta Pekín es cortar el suministro de tierras raras a Japón[7], el cual las precisa imperiosamente para su industria. En este sentido abundan Lorot y Thual en *La géopolitique*, para quienes EE. UU. practica una «diplomacia económica» ofensiva en la que utiliza todos los instrumentos de la persuasión económica disponibles[8].

En el marco de la diplomacia coercitiva se podría incluir a la denominada «diplomacia de la cañoneras», ampliamente empleada por las grandes potencias imperialistas y colonialistas en el siglo XIX y principios del XX. Consistía en emplear una fuerza naval limitada para amenazar a un país más débil con su empleo, o incluso haciendo un uso restringido, con la finalidad de que el amenazado —dirigentes y poblaciones— cediera a los intereses de la potencia actuante, una vez que las negociaciones, claramente beneficiosas para el poderoso, habían fracasado. Normalmente con la presencia de una o varias cañoneras —los buques de guerra más comunes de la época— era suficiente, aunque en ocasiones se llegaban a efectuar bombardeos. El término se sigue empleando como sinónimo de demostración de fuerza para conseguir objetivos geopolíticos.

[7] China cuenta con inmensos depósitos de tierras raras, que en buena parte son adquiridas por Japón.
[8] Lorot, Pascal; Thual, François. *La géopolitique*. Montchrestein. París. 2002.

Pero como la diplomacia es sinónimo de prudencia, es conveniente recordar las sabias palabras de François de Callières recogidas en *De la manière de négocier avec les souverains*, quien aconsejaba que «todo príncipe cristiano debe tener por máxima principal no emplear la vía de las armas para sostener o hacer valer sus derechos, que tras haber intentado con la razón y la persuasión[9]». Tampoco está de más apuntar que Rafael Sánchez Ferlosio, en *Sobre la guerra,* entiende que «un capítulo esencial del arte de la diplomacia es saber aquilatar las condiciones de un ultimátum en la medida justa para que desborde el límite de lo que puede soportar la soberbia del contrario»[10].

La nueva diplomacia de la era digital. Diplomacia pública

La diplomacia pública consiste en emplear los medios de comunicación adecuados para difundir noticias e información que permitan explicar la política exterior de un país a gobiernos extranjeros y poblaciones objetivo, con el propósito de conseguir e incrementar el apoyo a las políticas estatales propias. También se podría definir, de forma resumida, como las diversas acciones tendentes a influir en audiencias foráneas mediante un contacto directo con la población a través de los medios sociales, con la finalidad de conseguir un clima social y político favorable a los intereses específicos de un país.

La actual difusión de la tecnología relacionada con las comunicaciones ha modificado la forma tradicional de llevar a cabo la diplomacia. Aunque se debe señalar que los fines últimos son los mismos, y se pueden concretar en una serie de ellos que actúan de forma concatenada: fomentar una visión positiva del país y su cultura, que a su vez genere una corriente de opinión favorable a los intereses nacionales, para, como objetivo final estratégico, aumentar la influencia mundial del país. Recurriendo a lo que dice Robert D. Kaplan en *La venganza de la geografía*, «en los tiempos actuales, con culturas embutidas unas contra otras, y los medios de comunicación como vehículo de denuncias constantes, así como la presión popular ejercida por grupos oprimidos, jamás ha sido tan acuciante la necesidad de una diplomacia discreta y sobria»[11].

En definitiva, la diplomacia pública se trata de una maniobra de persuasión a escala planetaria para influir en las opiniones de individuos de las partes más amplias posibles

[9] François de Callières, *op. cit.*
[10] Sánchez Ferlosio, Rafael. *Sobre la guerra*. 2008.
[11] Kaplan, Robert D. *La venganza de la geografía*. RBA. Barcelona. 2013.

del mundo, o al menos en aquellas que pueden tener una mayor repercusión en los intereses propios, de modo que se genere una atracción positiva hacia el propio país.

Ya no basta con actuar solo sobre los gobiernos de los Estados, comunicando con ellos y tejiendo alianzas, pues la ciudadanía ha sido investida de un poder de intervención e influencia en el proceso decisor internacional sin parangón en la historia, que hace necesario también operar sobre ella para conseguir los fines propios de la diplomacia. Lo que implica que la opinión pública deba ser tenida muy en cuenta cuando un país aplique medidas para crear un ambiente propicio que sirva para mejorar su imagen e incrementar su peso global.

El proceso básicamente consiste en llevar un mensaje que aparente ser no impositivo, para que, consiguiendo ganar los corazones y las mentes del público objetivo foráneo, este reaccione de forma favorable a los intereses del país actuante.

En este contexto, los principales países intensifican algunas de sus acciones clásicas —como los programas de intercambio para que los extranjeros conozcan su país, su idioma y su cultura, y así se conviertan en embajadores involuntarios diseminados por todo el mundo—, mientras que exploran la creciente potencialidad que ofrecen las redes sociales y otras plataformas digitales como influenciadores en la opinión pública.

Las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la diplomacia pública suelen incluir medidas a largo plazo y de bajo perfil, como pueden ser las dirigidas a mejorar las relaciones bilaterales mediante la promoción de los valores y la cultura del país, consiguiendo así que se genere un sentimiento de afinidad, que podrá ser empleado en el futuro. En este sentido, revisten especial relevancia las actividades formativas y culturales, desde posibilidad de realizar estudios a visitas organizadas al país. Para ello, es fundamental establecer líneas de contacto con la población local, para que se sienta atraída por las características del país. Las medidas en el ámbito de la diplomacia pública se llevan a cabo normalmente en países considerados como amigos o neutrales, no manifiestamente enemigos.

En el caso concreto de EE. UU., se hace evidente los enormes esfuerzos que está haciendo para que predomine también su mensaje en las redes sociales. Como muestra, en 2001, la Oficina de Información Internacional del Departamento de Estado, mediante una agresiva campaña, en apenas tres meses consiguió multiplicar por cuatro el número de sus seguidores en *Facebook*, llegando a los cuatro millones. Otro ejemplo

es el programa llevado a cabo por la Oficina de Asuntos Culturales y Educacionales del Gobierno estadounidense en Túnez, sobre finales de 2011 y principios de 2012, relativo al aprendizaje del idioma inglés desde teléfonos móviles. En poco tiempo se consiguió que el programa fuera usado por medio millón de usuarios únicos al mes, algo realmente llamativo si se considera que la población de este país norteafricano apenas supera los diez millones de personas.

En cierto modo, la diplomacia pública no es más que la adaptación de procedimientos de marketing, pero adaptados a otro contexto, pues el objetivo final es que el público «consuma» el mensaje que se le está enviando. Así mismo, este aspecto de la diplomacia pública está a su vez íntimamente relacionado con el concepto de comunicación estratégica, del que en realidad no sería más que una parte.

Una cuestión importante dentro del espectro de la diplomacia pública es cómo valorar que efectivamente los programas aplicados están teniendo éxito, algo que debe hacerse con regularidad para, en su caso, modificar protocolos de actuación y, cuando menos, para estar seguro de no estar despilfarrando el dinero público en actividades estériles, por muy atractivas y ajustadas a la modernidad que pueden aparentemente resultar. Como sucede con el resto de las relaciones internacionales, en la diplomacia pública también existen países colaboradores y competidores, siendo trascendental identificar ambos, así como hacer un constante seguimiento para identificar cambios de bando.

El desarrollo de estas tácticas de persuasión enmarcadas en la diplomacia pública permiten desarrollar una reputación que, de ser exitosa, tendrá importantísimas repercusiones prácticas, principalmente en el ámbito económico, pues una imagen de solidez, estabilidad e imperio de la ley atrae inversión y turismo, pero que también va a afectar a las exportaciones, a cómo se reciba en otros países a las empresas nacionales que en ellos pretendan implantarse, e incluso a los estudiantes que se sientan atraídos por los centros educativos propios.

Pero para que la diplomacia pública sea verdaderamente eficaz, deben perseguirse objetivos a medio y largo plazo, para lo que es indispensable que esté amparada y guiada por una política de Estado no sometida a los vaivenes políticos propios del juego democrático. Al mismo tiempo, se precisan expertos que tengan continuidad en los puestos responsables de las diferentes fases de la diplomacia pública, pues de otro

modo se puede arruinar fácilmente el trabajo de años si hay un baile constante de funcionarios.

Diplomacia digital

Si bien las principales finalidades de la diplomacia, tales como representar, establecer negociaciones y garantizar los intereses específicos de su país siguen siendo plenamente vigentes, lo que está cambiando es la forma de conseguir dichos objetivos.

La tecnología de las comunicaciones, el amplio mundo del ciberespacio, la masiva difusión de internet y el creciente uso en todo el mundo de las redes sociales, servicios de mensajería instantánea y otras plataformas digitales, ofrecen un espectro novedoso pero tremendamente importante para seguir satisfaciendo los fines propios de la diplomacia tradicional.

Y aquí es donde entra en juego la llamada «diplomacia digital», que de un modo muy conciso se podría definir como alcanzar los fines clásicos de la diplomacia mediante el uso adecuado del ciberespacio, especialmente de las redes sociales. Dicho de otro modo, también podría definirse como el empleo de sistemas, medios y procedimientos digitales con la finalidad de conseguir objetivos diplomáticos.

A esta diplomacia digital también se la podría denominar como ciberdiplomacia, en el sentido de llevar y adaptar el concepto de la diplomacia clásica al ciberespacio, como nuevo escenario de interacción entre agentes, estatales y no estatales, con capacidad de influencia en las relaciones internacionales, para conseguir un ambiente sociopolítico beneficioso para el Estado.

Sin duda, dichas redes sociales y otras plataformas digitales se han convertido en uno de los privilegiados ámbitos para influir en la opinión pública, especialmente entre los más jóvenes —la mayoría de la población mundial, pues se estima que la mitad de la población mundial no ha cumplido los 25 años— por lo que es esencial tanto para individuos como para Estados conseguir y mantener una positiva imagen que redunde en su prestigio. Tampoco se debe olvidar que con la acelerada realidad actual, conseguir una buena reputación puede llevar mucho tiempo, pero perderla puede ser cuestión de minutos, apenas tras una frase, una acción o simple gesto desafortunado. Por ello, los Estados también se vuelcan en actuar con diligencia en este entorno.

Esta diplomacia digital se puede realizar de un modo abierto, identificándose en todo momento como perteneciente al servicio diplomático de un país[12], pero también de una forma opaca, sin revelar la identidad. Y si los casos del primer supuesto son cada vez más habituales, los opacos abundan aún más, pues se han convertido en una fórmula muy eficaz de participar en los debates sociales y políticos de una sociedad sin que esta, a priori, se aperciba de que está siendo orientada hacia una determinada dirección de opinión. No obstante, basta solo con tener una mínima capacidad de análisis para darse cuenta en las redes sociales de quién está manifiestamente actuando en beneficio de un país, bien sea intentando ofrecer una imagen positiva de él, o al contrario, procurando dañar la de sus rivales en cualquier campo.

La gran duda que se plantea cuando se habla de diplomacia digital es cuándo esta termina para manifiestamente convertirse en una operación de información u operación psicológica, incluso de ámbito global. Obviamente, cada país puede ofrecer una respuesta en función de sus intereses. Y como sucede en otros ámbitos geopolíticos, los países menos poderosos serán los que deseen una mayor moderación e incluso regulación, mientras los hegemónicos no querrán someterse a ningún tipo de control. Lo cierto es que, dada la importancia que ha cobrado el mundo digital, ningún país quiere estar expuesto a que una acción adversaria, instantáneamente difundida por todo el planeta, les arruine su prestigio, sea en el plano político o atacando a su economía, como puede ser mediante una campaña de desprestigio de una de sus industrias o empresas principales.

Una de las claves del éxito de la diplomacia digital está basada en identificar adecuadamente los intereses del público objetivo, de modo que los mensajes que se envíen, sencillos pero efectivos, coincidan con la forma de pensar y los anhelos de la mayoría de los ciudadanos, que no necesariamente tienen que coincidir con las políticas gubernamentales.

[12] Las diez misiones diplomáticas con más seguidores en Twitter, a fecha de 22 de abril de 2018, eran: Embajada de EE. UU. en Manila: 835 000 (@usembassymanila); Embajada de EE. UU. en Pekín: 728 000 (@USA_China_Talk); Misión Permanente de Rusia en OTAN: 642 000 (@natomission_ru); Embajada de EE.UU. en Libia: 409 000 (@USAEmbassyLibya); Embajada de EE. UU. en Nepal: 369 000 (@USEmbassyNepal); Embajada de EE. UU. en Yakarta: 348 000 (@usembassyjkt); Embajada de EE.UU. en ONU: 322 000 (@USUN). Embajada del Reino Unido en Libia: 309 000 (@UKinLibya); Embajada de EE. UU. en Kabul: 298 000 (@USEmbassyKabul); Embajada de EE.UU. en Nairobi: 261 000 (@USEmbassyKenya);

En EE. UU., siempre un paso por delante en los temas relacionados con la tecnología, a la diplomacia digital le han dado un nombre nuevo, refiriéndose a ella el Departamento de Estado como diplomacia impulsada por la tecnología (*technology-driven diplomacy).* Mientras, en otros países han optado por nombres alternativos como e-diplomacia, ciberdiplomacia, tecnodiplomacia o diplomacia virtual. En cualquier caso, y con independencia del nombre que se le dé, lo que todo ello refleja es la importancia que en el mundo se está concediendo a esta nueva concepción de la diplomacia, llamada a ir en aumento a la par del imparable desarrollo tecnológico.

La diplomacia digital rusa

Para Rusia, la diplomacia digital es un instrumento fundamental para difundir los mensajes gubernamentales a la audiencia internacional, en el marco del programa de Apoyo a la Información de las Actividades en el Exterior. Moscú se ha volcado en la práctica de la diplomacia digital al observar las ventajas que supone en cuanto a la consecución de las finalidades de la política exterior.

Para el Kremlin, si hay una batalla que debe imperiosamente ganarse, esa es la de la información, la de la capacidad de influir en la opinión pública de modo que se pueda llegar a condicionar. Además, siendo consciente de la actual superioridad occidental en el ámbito de la información, es plenamente consciente de que debe redoblar sus esfuerzos en este campo, pues más que nunca es cierto que quien domina la información tiene en sus manos el mundo. De este modo, las embajadas rusas diseminadas por el planeta han aprendido a emplear eficazmente las redes sociales y los sistemas de mensajería instantánea con la finalidad de beneficiar la imagen de su país.

Relación entre diplomacia e inteligencia

Según François de Callières en *De la manière de négocier avec les souverain*, «del embajador se dice que es el espía honorable, ya que una de sus principales ocupaciones es descubrir los secretos»[13]. De lo que no cabe duda es que la relación entre la diplomacia y los servicios de inteligencia ha sido y sigue siendo muy estrecha. Aunque no exenta también de mutuos recelos, ambos pilares de cualquier Estado

[13] François de Callières, *op. cit.*

coinciden en un objetivo común: obtener información. Incluso si las áreas de interés concretas pueden ser diferentes, y los informes que realizan tienen distintos enfoques, la diplomacia y la inteligencia están condenadas a entenderse si en verdad quieren rendir el debido servicio a su país.

Dependiendo de las personalidades de los actuantes en cada esfera, como sucede en cualquier otro campo, las relaciones serán mejores o peores, pero en todo caso siempre existen. Una delegación diplomática sin ojos y oídos especializados quedaría coja sin remedio. En unos casos, como sucedía prioritariamente hace años cuando las comunicaciones no eran tan fluidas, serán los propios diplomáticos los que dirijan la acción de la inteligencia, mientras que en otros los agentes secretos tendrán mayor libertad en el desempeño de sus funciones, aunque lo ideal es que la coordinación sea estrecha. Entre dichos agentes de inteligencia los habrá que estén inmersos en la propia delegación diplomática —un caso muy común— para así gozar de los beneficios del pasaporte y la inmunidad propia de los diplomáticos. Pero también pueden existir los que actúen de forma opaca, incluso a veces sin el conocimiento del jefe de la delegación.

Así lo ve Edward N. Luttwak en *Parabellum. La estrategia de la paz y la guerra*, para quien «cualquier esquema de gran estrategia requerirá acción diplomática concertada en diplomacia, propaganda y operaciones secretas, tanto en la esfera económica como en la política militar»[14]. Así mismo, François de Callières sostiene que «el secreto es el alma de la negociación» y que «en diplomacia, hay que hablar poco y escuchar mucho; mucha flema, discreción y una paciencia a toda prueba»[15], ambas cosas íntimamente relacionadas con el mundo de la inteligencia.

Por otro lado, tanto diplomáticos como agentes de inteligencia deben tener un conocimiento muy preciso y detallado de los líderes —políticos, militares, sociales, sindicales, periodísticos, religiosos, etc.— del país en el que actúan, pues solo entendiendo sus personalidades —y sus debilidades— podrá realizar con éxito las pertinentes negociaciones e incluso aventurarse a predecir sus siguientes pasos.

Finalmente decir que, si Pedro Herranz tenía razón cuando decía en *Status belli* que «en diplomacia, hasta que la guerra se declara, y aun después, el engaño estratégico

[14] Luttwak, Edward N. *Parabellum. La estrategia de la paz y la guerra*. Siglo XXI. 2005.
[15] *Ibid.*

vuelve a emplearse»[16], no cabe duda que nadie mejor que los servicios de inteligencia para llevar a cabo acciones de decepción.

Conclusión

A lo largo de este documento dedicado al mundo de la diplomacia, se ha tratado de demostrar la enorme importancia que esta tiene en el contexto geopolítico. Y si siempre la ha tenido, probablemente hoy en día su relevancia se ha incrementado notablemente con los avances tecnológicos en el campo de la comunicación.

A cualquier país, con independencia de su tamaño, capacidades y potencialidades, disponer de un buen servicio diplomático le proporciona indudables ventajas geopolíticas. Si además a esa eficacia es capaz de unir una fuerza creíble que la respalde, sin duda tendrá en sus manos una ventaja capital a la hora de establecer cualquier negociación internacional.

*Pedro Baños Bajo**
Coronel del Ejército de Tierra (R), DEM
Analista geopolítico

[16] Herranz, Pedro. *Status belli*. Las Antorchas. Madrid. 1953.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

61/2018 22 de mayo de 2018

*Carlos Echeverría Jesús**

El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas de perfil islamista: evolución y lecciones aprendidas

El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas de perfil islamista: evolución y lecciones aprendidas

Resumen

Los grupos islamistas radicales destacan por su carácter innovador y por su gran motivación en la organización de sus actividades y en la ejecución de sus planes. El aprovechamiento de los avances tecnológicos por dichos actores debe de ser destacado. Dichas tecnologías representan ventajas pero también inconvenientes a la hora de combatir con más eficacia dicha amenaza por parte de los Estados.

Palabras clave

Al Qaeda, Estado Islámico, innovación, lecciones aprendidas, redes sociales.

The use of technologies by terrorist groups with an Islamist profile: evolution and lessons learned

Abstract

Radical Islamist groups have traditionally shown as central characteristics their innovative spirit and an enormous motivation at the very moment of organizing themselves and implementing their plans. Their capacity to assimilate the technological advances must be pointed out. In fact, technological advances do provide with

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

opportunities but also with obstacles at the very moment of combating this threat on behalf of states.

Keywords

Al Qaeda; innovation, Islamic State, lessons learn, social networks.

Introducción

Diversos grupos islamistas radicales vienen haciendo uso desde antiguo del terrorismo para imponer su visión del mundo en diversos escenarios. Son conocidos, en general, tanto por su gran motivación como por su capacidad para utilizar todo tipo de herramientas en la lucha por la consecución de sus fines. Su utilización eficaz y eficiente de la tecnología —que podría parecer contradictoria dado lo retrógrado del contenido fundamental de su ideología— podemos detectarla en dimensiones como la organización de sus espacios y de su actividad, la diseminación de su mensaje, la comunicación entre sus miembros y la utilización de diversos tipos de armas y procedimientos. El estudio del aprovechamiento de las tecnologías para la diseminación de su mensaje, en suma la utilización de la propaganda, es uno de los campos que mejor permiten comprobar las habilidades de los islamistas radicales pero no es el único como veremos en el presente análisis.

Se comprobará a continuación cómo en los últimos lustros dichos actores han destacado por la explotación de las herramientas tecnológicas así como por el aprovechamiento de los inconvenientes que estas puedan plantear a sus enemigos, los Estados y sus instrumentos de seguridad y de defensa.

Aproximación preliminar a cuestiones de organización por parte de actores islamistas radicales y a su gestión del campo de batalla

El aprovechamiento por los grupos islamistas radicales, y particularmente por los yihadistas salafistas, de las ondas, de la imagen transmitida primero por televisión y vídeo y, ya más recientemente, a través de Internet y de las redes sociales, nos permite comprobar sus habilidades para explotar en su beneficio las herramientas tecnológicas y ello en un período histórico relativamente corto pues no va más allá de tres décadas.

Si a mediados de los años ochenta del siglo XX un grupo terrorista como el Partido de Dios libanés (Hezbollah) emitía vídeos mostrando sus acciones más destacadas —desde atentados cruentos hasta los cada vez más abundantes y mediáticos secuestros de occidentales— una década después sería otro actor islamista radical, el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino, el que emergería como otro de los pioneros en la utilización frecuente de dichas tecnologías en su provecho. Eran aquellos los años en los que la propaganda yihadista se distribuía principalmente en soporte de papel o

en audio, con cintas de casete repartidas en los alrededores de las mezquitas además de los vídeos[1].

Los ataques más cruentos de Hezbollah darían inicio a una práctica con cobertura mediática que otros grupos islamistas radicales, sobre todo yihadistas salafistas, han venido utilizando hasta hoy de forma habitual. Era el caso de los ataques suicidas contra efectivos de la Fuerza de Defensa de Israel (IDF), todos ellos en Líbano, destacándose el realizado en Tiro el 11 de noviembre de 1982 que provocó 47 muertos y 27 desaparecidos; el lanzado el 19 de abril de 1983 contra la embajada de los EE. UU. en Beirut Oeste que provocó 39 muertos; o los ataques contra los acuartelamientos de marines estadounidenses y de paracaidistas franceses, ambos el 23 de octubre del mismo año, que provocaron 262 y 68 muertos respectivamente[2].

Ya desde mediados de los noventa y en paralelo a la expansión por el mundo de la red Al Qaeda, irían emergiendo portales en Internet con propaganda cada vez más vinculada a la figura de su emir Osama Bin Laden. Eran tiempos en los que la imagen y el papel convivían aún como vehículos de transmisión de la propaganda: el embrión de Al Qaeda, la agencia de reclutamiento MAK (Maktab Al Khadamat), llegó a editar una revista titulada *Yihad* que fue el embrión de publicaciones posteriores de la red que luego citaremos y que llegó a tener una tirada de 70.000 ejemplares. Por otro lado, en los vídeos entonces emitidos se iban incorporando escenas cada vez más violentas, siguiendo la estela que iniciara Hezbollah una década antes pero con muestras de violencia mucho más explícita. En ellos se deshumanizaba previamente al enemigo al que se iba a ejecutar, con un GIA utilizando armas blancas como si del acto religioso de sacrificar el cordero se tratara, y escenas de violencia ejecutadas en Bosnia o en Chechenia se distribuían por doquier[3]. Destacable en aquel momento fue la filmación titulada *El espejo de la Yihad,* que mostraba a elementos de los talibanes afganos decapitando a miembros de la Alianza del Norte. Años después un vídeo del Grupo Salafista para la Predicación y el combate (GSPC), heredero del GIA, titulado *Argelia*, muy distribuido en Londres a lo largo de 2002 al precio de 10 libras, se hizo también

[1] Destacaban en la época las casetes de vídeo VHS, de gran distribución en el Reino Unido y Francia con acciones de Hezbollah o del GIA. Véase JOSROJAVAR, Farhad: *Los nuevos mártires de Alá*, Madrid, Martínez Roca, 2002, p. 113.
[2] Ibídem, p. 227.
[3] Véase el estudio en profundidad de esta fase propagandística en TORRES SORIANO, Manuel Ricardo: *El eco del terror: ideología y propaganda en el terrorismo yihadista,* Villaviciosa de Odón, Plaza y Valdés, 2009.

muy popular en círculos yihadistas mostrando una emboscada contra una columna de soldados argelinos y la extrema crueldad con la que estos eran asesinados[4]. Décadas después, técnicas parecidas, como el uso de las armas blancas, se seguirían empleando así como su explotación tanto con fines propagandísticos como con el objetivo eterno de provocar terror, pero ya con una envergadura mucho mayor de la mano de actores terroristas sobredimensionados como es el Estado Islámico (EI). A ello se unen otros métodos que también permiten un enorme impacto propagandístico como es el de los atropellamientos, una práctica que se empieza a utilizar en el escenario palestino-israelí en la primera década del siglo XXI[5]. La eficacia y eficiencia de los atentados ejecutados con el método del atropellamiento masivo se refleja como en ningún otro caso en el realizado en Niza el 14 de julio de 2016. En los 45 segundos empleados para recorrer 2 kilómetros repletos de gente, se produjeron 84 muertos y más de 200 heridos[6].

Aparte del soporte audiovisual utilizado para mostrar hazañas y distribuir propaganda, importante es detenerse en términos de procedimientos, y siempre desde la perspectiva de la explotación tecnológica y de la obsesión por la innovación, en la evolución del terrorismo aéreo en pocos años. Destacables son las lecciones aprendidas extraídas del secuestro por parte del GIA de un Airbus de Air France, en Argel en diciembre de 1994, con intención de estrellarlo en París. Los terroristas argelinos no sabían pilotar un avión comercial y ello ayudó a que pudieran ser eliminados por fuerzas especiales francesas en el aeropuerto de Marsella, pero en el siguiente intento de emular este método, en el 11S, los terroristas de Al Qaeda habían aprendido la lección. En años posteriores se introducirían nuevas técnicas para seguir atacando un medio tan sensible como es el aéreo, con el intento fallido de introducir líquidos explosivos en cabina (Reino Unido, 2007), o con el intento también innovador protagonizado en 2009 por el nigeriano Umar Abdulmatalab, quien el 25 de diciembre de aquel año intentó detonar una bomba oculta en sus calzoncillos en el vuelo Amsterdam-Detroit. Se formó Abdulmatalab en el Instituto de Lengua Árabe de Saná

[4] Ibídem, p. 114.
[5] Sobre la utilización de la técnica de los atropellamientos masivos en Israel por parte de terroristas palestinos véase nuestro análisis ECHEVERRÍA JESÚS, C.: La amenaza del Yihad urbano en suelo europeo: antecedentes y perspectivas, Análisis del Instituto de Estudios Europeos Robert Schuman, Universidad Francisco de Vitoria, n.º 2, diciembre de 2017, p. 5.
[6] «Terrorismo. Los 45 segundos mortíferos de Niza», *Informe Semanal de Política Exterior (en adelante ISPE),* n.º 996, 25 de julio de 2016, p. 3.

donde coincidió con Said Kouachi, uno de los terroristas que atacaron la redacción del semanario satírico *Charlie Hebdo* (10 periodistas y dos policías muertos) en París el 7 de enero de 2015.[7] En años posteriores y de la mano de Al Qaeda en la península arábiga (AQPA) se intentaron introducir explosivos en aviones de carga que iban a partir de Yemen, ocultándolos en impresoras, y ya últimamente se sospecha que los yihadistas están tratando de introducir explosivos indetectables en ordenadores portátiles o incluso en teléfonos móviles y tabletas. Ello explica que en julio de 2014 los EE. UU. prohibieran en sus aeropuertos el llevar aparatos electrónicos sin batería en vuelos transcontinentales[8]. Por otro lado, y como lo demostró el derribo en agosto de 2015 de un avión comercial ruso en el Sinaí, la amenaza sigue estando ahí en términos clásicos, es decir, en los aeropuertos: la introducción del explosivo en el avión ruso en una lata de cerveza en el aeropuerto egipcio de Sharm El Sheikh evoca la introducción de una bomba en el vuelo 103 de Pan Am décadas antes, en diciembre de 1988, en el aeropuerto de Malta.

El terrorismo aéreo debe de incluir a la luz de la experiencia acumulada en años recientes los ataques a las instalaciones aeroportuarias y no solo a los aviones en vuelo. Coincide dicha realidad con la evolución táctica que ha llevado al Yihad urbano. El ataque contra el aeropuerto internacional Jinnah de Karachi, el 8 de junio de 2014, ejecutado por el Movimiento Talibán de Pakistán (TTP), supuso seis horas de combates y 37 muertos (10 de ellos terroristas) en una operación muy bien planeada en la que los terroristas iban disfrazados de militares y utilizaron armas automáticas, chalecos explosivos y lanzagranadas[9]. El ataque contra el Aeropuerto de Bruselas-Zaventem y una estación de metro el 22 de marzo de 2016 provocó además de 32 muertos y 200 heridos el cierre durante meses del aeropuerto y efectos en el tráfico aéreo de todo el continente[10]. Frente a ataques clásicos en aeropuertos —Roma o Viena en los ochenta, Argel en los noventa o el de la T-4 de Barajas por parte de ETA, entre otros— los ataques del EI en el aeropuerto Ataturk de Estambul, en junio de 2016, o en el de Bruselas antes citado son más sofisticados y tienen efectos más perversos.[11] Para evitar las vulnerabilidades de los aeropuertos podría seguirse el

[7] «Terrorismo. AQPA y Daesh dirimen su rivalidad», *ISPE*, n.º 922, 19 de enero de 2015, p. 4.
[8] «Amenazas del "yihadistán" iraquí», *ISPE*, n.º 898, 14 de julio de 2014, p. 6.
[9] «Terrorismo. Aprendices de brujo en Pakistán», *ISPE*, n.º 894, 16 de junio de 2014.
[10] «Unión Europea. Los aeropuertos, objetivo yihadista», *ISPE*, n.º 981, 11 de abril de 2016, p. 3.
[11] Tres terroristas de Rusia, Uzbekistán y Kirguizistán atacaron el Aeropuerto Ataturk. Véase

modelo israelí —el aeropuerto Ben Gurion de Tel Aviv tiene hasta siete anillos concéntricos de seguridad— aunque cabe recordar que, estando blindado por tierra, Hamas lo atacó en su última guerra con Israel, en 2014, con cohetes y logró su cierre durante algunos días[12].

A la innovación en el terrorismo aéreo y aeroportuario podemos también añadir la realizada en el terrorismo en medio ferroviario, pasándose desde los atentados «clásicos» inaugurados por el GIA en París en 1995, llevados a su máxima letalidad con el 11-M, en Madrid en 2004, y llegando hasta el innovador ataque contra el tren Thalys en su recorrido entre Ámsterdam y París, lanzado por un individuo fuertemente armado en agosto de 2015 y felizmente abortado antes de que el terrorista pudiera alcanzar sus ambiciosos objetivos[13].

La comunicación y la propaganda y el aprovechamiento de las tecnologías

De los vídeos VHS y las cintas de casete de los años ochenta y noventa se ha ido pasando a la introducción generalizada de Internet, el uso de los móviles, la emergencia de las cadenas de televisión por cable (Al Jazeera nacía en 1996 en Qatar) y la progresiva llegada a la expansión de las redes sociales hoy. Si antes fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia debían perseguir medios de distribución rudimentarios —boca a boca, mano a mano y en soportes del pasado que hemos visto— hoy haya que filtrar infinidad de mensajes y hay que profundizar en el Dark Net[14]. Decenas de miles de cuentas, en diversos idiomas, inundan *Twitter*, *Facebook* o *Snapchat*, entre otras, dificultando enormemente todo esfuerzo de control. Además, la democratización de los medios y herramientas de comunicación hacen llegar a todos los rincones los mensajes de telepredicadores expertos en marketing y comunicación, la sofisticada cadena de televisión Al Manar de Hezbollah, y los grupos terroristas se dotan de herramientas de excelente producción como *Inspire* por parte de Al Qaida o de *Dabiq* y *Rumiyah* por el Estado islámico, sin olvidar al pomposo Instituto de Comunicación Al Andalus, de Al Qaeda en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI),

«Terrorismo. Daesh extiende sus redes", *ISPE*, nº 994, 11 de julio de 2016, p. 6.

[12] "Tormenta de plomo sobre Gaza", *ISPE*, nº 900, 28 de julio de 2014, p. 4.

[13] En el verano de 2017 la revista Inspire de AQPA aportaba técnicas para hacer descarrilar trenes. Sobre el ataque contra el Thalys véase "Terrorismo. La sociedad abierta y sus enemigos", *ISPE*, nº 951, 31 agosto 2015, p. 3.

[14] Véase "La cara más brutal de la red", *Policía y Criminalidad,* otoño de 2016, pp. 22-24.

junto a la para algunos modesta radio Al Ándalus de Al Shabab, pero perfectamente adaptada esta última a la vía de comunicación central entre la sociedad somalí.

En esta evolución cabe recordar que Al Qaeda era pionera a la hora de explotar Internet y ya en 1996 creaba su primera página Web y su primer foro, e importante es destacar este hecho si tenemos en cuenta que la comercialización de Internet había empezado poco antes, en 1993. En 1999 situamos la apertura por la red terrorista de Kavzak Center y dos años después, en 2001, de Al Neda, página de la que acabará siendo la poderosa franquicia de Al Qaeda en la península arábiga (la AQPA antes citada, resultado de la fusión del ramal saudí y del ramal yemení de la red años después). Por otro lado, la telefonía móvil ha supuesto una herramienta ideal para los actores yihadistas en términos generales.

A partir de que tras el 11S el esfuerzo internacional contra el terrorismo yihadista se hiciera intenso los terroristas irían haciendo más sofisticado y cuidadoso su empleo de las tecnologías. Es por ejemplo a partir de ahí que Al Qaeda y otros grupos pasan a controlar cada vez más los mensajes que diseminan, centralizándolos y cuidando a qué destinatarios se envían. Aparte cabe recordar llegados a este momento que la gran adaptabilidad de los actores yihadistas les permite cuando las herramientas de control de sus enemigos se agudizan volver de nuevo a métodos más rudimentarios de comunicación, propaganda o gestión de otras actividades —los mensajeros personales, la *hawala* para el envío de dinero, horadar el terreno con túneles para escapar a los medios de control estatales con satélites y aviones no tripulados, etc.— o simultanear el uso de ambas.

La evolución desde foros, las redes sociales y la mensajería instantánea la siguen puntualmente los grupos yihadistas, mostrando su adaptabilidad a las ventajas que ofrecen los avances tecnológicos. Un grupo yihadista que antes evocábamos en términos de utilizar en su zona de implantación un canal de comunicación tradicional como es la radio —la emisora Al Ándalus de Al Shabab— mostraba en septiembre de 2013 su hábil explotación de las tecnologías más punteras cuando abrió cinco cuentas de *Twitter* durante su sangriento asalto al centro comercial Westgate Mall de Nairobi, permitiendo al mundo seguir en tiempo real las crudas escenas de dicho asalto.

En relación con la explotación de las redes sociales y el paso a partir de 2015 a la mensajería instantánea nos obliga a evocar al grupo Estado Islámico y a una figura emblemática del mismo: Abu Mohamed Al Adnani. La eliminación del mismo en un

ataque con un avión no tripulado estadounidense en septiembre de 2016 conseguía acabar con el cuadro del EI pero no con su legado en términos de organización y de innovación. A Al Adnani se le considera el principal propagandista del EI, un gran estratega y organizador —se le sitúa detrás de grandes atentados como los producidos en noviembre de 2015 en París o en marzo de 2016 en Bruselas— y el diseñador de la estrategia comunicativa para elaborar y distribuir propaganda del grupo. Bruce Hoffman, director del Center for Security Studies de la Universidad de Georgetown, le adjudica la creación del aparato mediático del EI plenamente adaptado a las tecnologías digitales e informáticas así como la organización virtual de grandes atentados[15]. La detención de una importante célula yihadista multinacional compuesta de cinco individuos, realizada en varios puntos de Alemania el 8 de noviembre de 2016, se presentó como un logro debido en buena medida a la colaboración de la National Security Agency (NSA) estadounidense con las fuerzas de seguridad alemanas. Puso esta operación de manifiesto, como lo habían hecho otras anteriores y lo han hecho otras producidas después, la importancia de esta dimensión tecnológica en el combate contra los terroristas yihadistas[16].

El doble filo de los avances tecnológicos desde la perspectiva del combate contra el terrorismo islamista

Luchar contra la amenaza representada por los actores islamistas radicales es extremadamente difícil, tanto por la complejidad del factor humano como por el aprovechamiento que hacen dichos actores de herramientas tecnológicas varias.

La lucha contra los individuos pone continuamente a prueba nuestras capacidades humanas, materiales y tecnológicas. Tal como se está poniendo en evidencia sobre todo en los países de alta implantación de grupos y células yihadistas, fuera y dentro de Europa, el seguimiento estricto de cada sospechoso implica a muchas personas, y las herramientas tecnológicas también tienen unos límites que en Europa y Occidente son también jurídicos. En Alemania se disparaba el número de posibles sospechosos a partir de 2015. Vigilar a tal incremento exponencial de posibles sospechosos —personas jóvenes, procedentes de zona de conflicto (Siria, Irak y Afganistán), con frustraciones, dolor y otras vulnerabilidades que arrastran— exigía en el verano de

[15] «Terrorismo. La hidra pierde otra cabeza», *ISPE*, n.º 1001, 12 de septiembre de 2016, p. 5.
[16] «Terrorismo. La NSA, escudo de Europa», *iISPE,* n.º 1010, 14 de noviembre de 2016, p. 3.

2016 según fuentes del sindicato alemán de Policía 200.000 agentes más. No olvidemos que a esas alturas, al año siguiente de la gran recepción de refugiados, había aún más de 500.000 personas sin registrar. Además, el caso alemán, sin memoria histórica o experiencia alguna pues no ha sido potencia colonizadora de países árabes o musulmanes, suma con ello una vulnerabilidad más[17]. Por otro lado, el Reino Unido como un Estado potente en términos de vigilancia electrónica, con leyes estrictas sobre la posesión de armas y en principio más protegido que otros países de la UE por no pertenecer al espacio Schengen, ha mostrado también en años recientes sus múltiples vulnerabilidades[18].

La concentración de los esfuerzos yihadistas en campos de batalla urbanos, y la necesidad por parte de las autoridades de blindar dichos escenarios lo más posible, agudiza como contradicción de las sociedades abiertas el debate entre libertad y seguridad, y los terroristas lo saben y tratan de alimentarla. Ya en 2015 *Dabiq* anticipaba que los ataques en suelo occidental iban a generar no pocas contradicciones a «los cruzados» pues se verían impelidos a destruir zonas grises en sus propias sociedades[19].

Agencias de inteligencia de todo el mundo advierten que la encriptación de datos en Internet está menoscabando su capacidad para detectar y prevenir atentados como los ocurridos en París el 13 de noviembre de 2015, unas acciones simultáneas llevadas a cabo por un equipo de ataque del EI de múltiples miembros que comunicaron en días y horas previos entre sí pero utilizando canales bien encriptados que impidieron una detección a tiempo de sus intenciones. La aplicación preferida por el EI para sus actividades de comunicación y propaganda es Telegram, herramienta de mensajería instantánea rusa similar a *WhatsApp* que en 2015 tenía códigos de encriptación muy difíciles de romper y que no necesitaba servidores intermediarios. En el otoño de 2015 el ministro ruso de Comunicaciones se mostraba contrario a bloquearlo argumentando que hacerlo sería igual que si se prohibiera la venta de vehículos Toyota porque el EI los utilizaba de forma preferente.

En los EE. UU., el FBI o el Centro Nacional de Contraterrorismo han venido subrayando en años recientes los obstáculos que encuentran sus investigaciones por

[17] «Terrorismo. Caballos de Troya de la yihad», *ISPE*, n.º 997, 1 de agosto de 2016, p. 3.
[18] «Terrorismo. Los riesgos de la caída del Dáesh», *ISPE*, n.º 1029, 3 de abril de 2017, p. 5.
[19] «EE. UU. Más discriminación, menos seguridad», *ISPE*, n.º 1021, 6 de febrero de 2017, p. 5.

las capacidades de encriptado de los yihadistas que impiden su detección. Aplicaciones de mensajería como *iMessage*, *WhatsApp* o *Signal* incorporan sistemas de encriptación tan sofisticados que hacen que sea extremadamente difícil descifrarlos[20]. Recordemos que en el otoño de 2015, en pleno frenesí terrorista del EI, el Congreso de los EE. UU. presionaba a *Facebook*, *Youtube* y *Twitter* para que restringieran los contenidos yihadistas en la red alimentando como nunca antes el viejo debate entre libertad y privacidad, por un lado, y seguridad por otro. Ello nos permite evocar múltiples casos en los que Google, Apple o Microsoft, entre otras compañías, han venido siendo solicitadas por las autoridades para que faciliten puertas de acceso a sus sistemas de mensajería para prevenir el terrorismo, o para actuar de forma reactiva buscando datos y evidencias afectando también a otros ámbitos delincuenciales como es la pornografía infantil, y cuán difícil es lograr tal acceso. Aun cuando Google habría eliminado a lo largo de 2015 más de 92 millones de vídeos y en el primer semestre de 2016 *Twitter* anunció que había eliminado más de 235.000 cuentas, y 377 en el segundo semestre del mismo año, lo cierto es que dichas autopistas de la información tienen recovecos suficientes para que dichos materiales puedan conservarse y volver a diseminarse, en el mismo formato o en otro.

Conclusiones

Los islamistas radicales muestran un gran aprovechamiento de las herramientas tecnológicas tanto para diseminar su mensaje como para ejecutar sus acciones violentas, y nuestro recorrido nos ha llevado desde la experiencia de los años ochenta hasta la explotación actual de las múltiples ventajas que las tecnologías les ofrecen. Hemos visto cómo se han ido extrayendo lecciones aprendidas de antiguos fallos para conseguir posteriores éxitos, por ejemplo en la dimensión del terrorismo aéreo. También hemos comprobado cómo la innovación se refleja en marcos hoy privilegiados de actuación como son los propios del Yihad urbano, o cómo se exploran ámbitos de actuación en el medio marino[21].

[20] «Terrorismo. Ciberofensiva contra el yihadismo», *ISPE*, 968, 28 de diciembre de 2015, p. 4.

[21] Para ampliar la dimensión del terrorismo islamista en el medio marino véase nuestro análisis ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *El empleo del mar en las estrategias de las organizaciones terroristas*, Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n.º 131/2017, 28 de diciembre de 2017, 15 páginas.

Las vulnerabilidades son hoy muchas, en un mundo cada vez más complejo y en el que el acceso a las tecnologías se ha generalizado. De ahí la necesidad de reflexionar sobre las capacidades mostradas por estos actores a lo largo del tiempo, las intenciones que estos manifiestan y su voluntad siempre de encontrar su oportunidad. Recordemos que capacidades, intenciones y la oportunidad constituyen la triada que define siempre a cualquier amenaza y de lo que se trata es de trabajar con ahínco para evitar que los terroristas consigan reunirlas.

*Carlos Echeverría Jesús**
Profesor de Relaciones Internacionales, UNED

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

62/2018 24 de mayo de 2018

*Borja Llandres Cuesta**

Tailandia, una espiral de inestabilidad

Tailandia, una espiral de inestabilidad

Resumen

La historia política del Reino de Tailandia se ha caracterizado en la última década por una inestabilidad continua. Si tomamos como punto de partida la Revolución Siamesa de 1932 que destruyó el poder absoluto de la monarquía del rey Prajadhipok han tenido lugar once golpes de Estado exitosos hasta el último que tuvo lugar en 2014 y que acabó con el Gobierno de Yingluck Shinawatra. La inestabilidad política se ha visto agravada por dos acontecimientos, uno que afecta al núcleo del Estado: la muerte del rey Rama IX, Bhumibol Adulyadej y otro periférico, la reactivación del conflicto en el sur de Tailandia por parte de los insurgentes separatistas en las provincias de Pattani, Yala y Narathiwat.

Palabras clave

Tailandia, Thaksin Shinawatra, Yingluck Shinawatra, NCPO, rey Maha Vajiralongkorn, Prayuth Chan-o-Cha.

Thailand, a spiral of instability

Abstract

The political history of the Kingdom of Thailand has been characterized in the last decade by a constant instability. If we take as a starting point the Siamese Revolution in 1932 that destroyed the absolute power of King Prajadhipok's monarchy, there has

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

been 11 successful coup d'état counting the last one that took place in 2014 which finished Yingluck Shinawatra's government. The political instability worsened because of two events: the death of the King Rama IX, Bhumibol Adulyadej and the revival of the conflict in southern Thailand due to the activities of the insurgent groups in the provinces of Pattani, Yala and Narathiwat.

Keywords

Thailand, Thaksin Shinawatra, Yingluck Shinawatra, NCPO, King Maha Vajiralongkorn, Prayuth Chan-o-Cha.

Introducción

La historia política del Reino de Tailandia se ha caracterizado en la última década por una inestabilidad continua. Sin embargo, los golpes de Estado por parte del estamento militar han sido un elemento característico desde el año 1932. Si tomamos como punto de partida la Revolución Siamesa de 1932 que destruyó el poder absoluto de la monarquía del rey Prajadhipok han tenido lugar once golpes de Estado[1] exitosos hasta el último que tuvo lugar en 2014 y que acabó con el Gobierno de Yingluck Shinawatra. El clan Shinawatra ha sido, precisamente, el nexo entre los últimos dos golpes de Estado en Tailandia (2006 y 2014).

La inestabilidad política se ha visto agravada por dos acontecimientos, uno que afecta al núcleo del Estado: la muerte del rey Rama IX, Bhumibol Adulyadej y el correspondiente proceso de sucesión al trono; y otro de carácter periférico pero no menos importante, la reactivación del conflicto en el sur de Tailandia y las actividades de los insurgentes separatistas en las provincias de Pattani, Yala y Narathiwat.

La inestabilidad y los continuos golpes de Estado han tenido y van a tener un impacto importante en la imagen y la posición exterior de Tailandia. La imagen positiva de Tailandia respecto a su sistema democrático y su respeto a los derechos humanos ha ido dando paso a una imagen que se asemeja a la de sus vecinos de la República de la Unión de Myanmar.

En este documento se analizará el estado de la situación política en Tailandia tras la aprobación de la Constitución y los procesos de reconfiguración y consolidación del poder por parte del ejército que han tenido lugar tras el golpe de Estado del 2014 que puso al NCPO al frente del Estado; posteriormente se pasará a analizar la monarquía, institución central en la política tailandesa que ha asumido nuevos poderes y asentado su poder en el sistema político tras el proceso de transición en el trono del actual rey Maha Vajiralongkorn (Rama X) y finalmente el conflicto en las provincias meridionales que sigue siendo una fuente de problemas para el poder central en Bangkok y dada la coyuntura internacional podría ser un foco de problemas para todo el sudeste asiático.

[1] TAYLOR, Adam; KAPHLE, Anup. «Thailand's army just announced a coup. Here are 11 other Thai coups since 1932». Washington Post. 22/05/2014. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/05/20/thailands-army-says-this-definitely-isnt-a-coup-heres-11-times-it-definitely-was/?utm_term=.bc383cec44e5

Precedentes

Para entender la situación en la que se encuentra Tailandia en el año 2018 hay que hacer una breve referencia a los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos diecisiete años y que tienen un nexo común en la figura de un político clave: Thaksin Shinawatra.

Desde sus inicios en la política, Thaksin Shinawatra ha supuesto un desafío para la red burocrática tradicional que ha controlado el poder en Tailandia. Dicho desafío ha provocado una lucha de influencia entre la denominada red monárquica y una nueva red de intereses en torno a Shinawatra que se ha plasmado en la crisis política en la que se ha visto engullida Tailandia desde hace más de una década.

Thaksin Shinawatra llegó a la escena política tailandesa en el año 1994 al ser elegido ministro de Asuntos Exteriores; no obstante, hasta el año 2001 no llegó a primer ministro con su partido Thai Rak Thai (en adelante TRT) siendo reelegido en el año 2005 hasta que fue apartado del poder en el año 2006 tras un golpe de Estado. Desde 1998, año en el que fundó su partido TRT, la vida política de Tailandia ha girado en torno a Thaksin Shinawatra, su clan y los sucesivos partidos en su órbita política.

El aterrizaje de Thaksin y su partido llegó en un momento clave de la historia económica tailandesa, después de una de las crisis más duras que ha sufrido el país y que afectó a casi toda Asia Oriental en el año 1997. Esta crisis llegaba tras unas décadas de crecimiento intenso y de un aumento de la desigualdad en el país, todo ello mezclado con una gestión deficiente de la crisis por parte del Partido Demócrata.

Desde el inicio, Thaksin Shinawatra ha sido un político polarizador de la opinión. Para algunos era un adalid de las clases más pobres del norte y del noreste de Tailandia, su lugar de nacimiento, sin embargo, también era el dueño de un gran conglomerado de empresas y uno de los hombres más ricos del país y, por ello, para otros no era más que otro oligarca. Sus políticas de rescate de las clases más desfavorecidas, iniciativas sociales y esquemas de apoyo a las zonas rurales le granjearon el favor de las zonas más tocadas por la desigualdad y la pobreza y crearon los bastiones electorales que le apoyaron a él y a sus partidos en los distintos comicios.



Figura 1: Partidarios de Shinawatra. Fuente: AFP-JIJI

Estas políticas condujeron a la reelección de Thaksin Shinawatra en el año 2005. Sin embargo, las claras victorias del TRT levantaron acusaciones de autoritarismo por el progresivo aumento del poder en manos de Thaksin Shinawatra y el TRT. Un enfoque duro respecto de la insurgencia en el sur (con graves consecuencias, como luego veremos), acusaciones de corrupción en la venta de su empresa Shin Corporation a Temasek Holdings[2] y de otras empresas públicas a cambio de sobornos y de beneficios personales provocaron una crisis política al grito de Thaksin ook pai (Thaksin fuera) que acabó con el Gobierno de Thaksin Shinawatra y el establecimiento de una junta militar: el Consejo para la Seguridad Nacional, su condena a dos años de prisión y posterior exilio[3] así como la disolución del TRT.

En las elecciones de 2007, el Partido del Poder Popular, la reencarnación del TRT, liderado por Samak Sundaravej ganó de nuevo las elecciones. Sin embargo, Sundaravej se vio forzado a dimitir tras un fallo del Tribunal Constitucional y tomó posesión del cargo el cuñado de Thaksin Shinawatra, Somchai Wongsawat. Todo ello

[2] Radio Australia, «Ongoing fallout of sale of Shin Corp». Disponible en:http://www.radioaustralia.net.au/international/radio/onairhighlights/451526

[3] MENON, Praveen. «Exiled Thaksin surfaces in UAE». The National. 19/12/2008 Disponible en: https://www.thenational.ae/uae/exiled-thaksin-surfaces-in-uae-1.509516

se produjo en medio de una espiral de protestas encabezadas por la Alianza Popular por la Democracia, los conocidos como «camisas amarillas» que se oponían a los movimientos políticos en la órbita de Thaksin Shinawatra. La APD se había reconstituido en 2008 tras haberse disuelto después del golpe de Estado de 2006. La crisis de 2008 se saldó con la ilegalización del PPP, del Phak Chat Thai y del Phak Matchima Thippatai por parte del Tribunal Constitucional bajo acusación de fraude electoral. Esta acción del Tribunal fue considerada por el PPP como un golpe de Estado judicial y allanó el camino para la elección de Abhisit Vejjajiva (líder del Partido Demócrata) como primer ministro a finales de 2008.

Al año siguiente, la inestabilidad provino de los movimientos políticos afines a Thaksin Shinawatra, el Frente Nacional Unido de la Democracia contra la Dictadura. Conocidos como «camisas rojas», iniciaron un ciclo de protestas contra el Gobierno del Partido Demócrata que acabó con una represión militar contra los protestantes.

Mientras tanto, tras la ilegalización del PPP, los partidarios de Thaksin Shinawatra se reorganizaron en el Partido Pheu Thai que encabezaba la hermana de Thaksin, Yingluck Shinawatra que acabaría por convertirse en 2011 en la primera mujer que ostentaba el puesto de primer ministro en Tailandia.

El camino hacia el golpe de Estado de 2014

El episodio de inestabilidad más reciente se inició en el año 2013 con el comienzo de las protestas por parte del Comité Popular Democrático para la Reforma ligado al Partido Demócrata. Este nuevo episodio está caracterizado por la conjunción de una serie de eventos políticos cuya unión ha conformado una auténtica tormenta perfecta que ha acabado arrastrando al Gobierno de Shinawatra.

En primer lugar, un hecho clave fue la presentación de un proyecto de ley que habría otorgado una amnistía generalizada a aquellos que hubieran llevado a cabo actos de protesta política y que hubiera supuesto la retirada de los cargos y condenas contra Thaksin Shinawatra que en esos momentos se encontraba exiliado tras el golpe de Estado contra su Gobierno en 2006.

Otro hecho determinante fue la propuesta clave que aupó a Yingluck Shinawatra al poder en 2011, la compra de arroz a altos precios a los agricultores del norte y noreste del país. Esta propuesta seguía un esquema lógico simple que acabó fracasando estrepitosamente por diversas razones.

La idea básica era la siguiente: de llegar al Gobierno el Pheu Thai compraría el arroz a los granjeros a un precio significativamente más alto que el precio del mercado global. Ello haría aumentar la renta de los agricultores. Dado que Tailandia es un actor importante a nivel global en el mercado del arroz[4], el Gobierno acumularía las existencias aumentando el precio internacional para, a continuación, venderlo, recuperar el dinero entregado a los agricultores y, en el mejor de los casos, embolsarse una determinada cantidad de dinero extra.

No obstante, los precios globales del arroz no se vieron afectados, las existencias de arroz comenzaron a pudrirse por no haber almacenes suficientes ni estar en las condiciones adecuadas y el presupuesto estatal comenzó a sufrir las consecuencias de los subsidios.

Para empeorar la situación, la oposición abandonó sus escaños por la ley de amnistía anteriormente mencionada lo que forzó a la disolución de la Cámara de Representantes. Quedando el país con un Gobierno en funciones, el Ministerio de Hacienda no pudo pagar a los agricultores los subsidios prometidos y además la Comisión Nacional Anticorrupción abrió una investigación para dilucidar las acusaciones contra el Gobierno.

En tercer lugar, el Gobierno presentó unos proyectos de enmienda de la Constitución de 2007[5] que fueron considerados como inconstitucionales y que a pesar de ser retirados no consiguieron apaciguar la situación política.

Con las protestas antigubernamentales aumentando, las elecciones de febrero de 2014 se vieron afectadas y el Tribunal Constitucional procedió a su anulación. Finalmente, el Tribunal también ordenó el 7 de mayo de 2014 la remoción de Shinawatra[6] de su puesto por un supuesto abuso de poder en el nombramiento del cuñado de Thaksin Shinawatra como jefe de Seguridad Nacional.

Dos semanas después de la caída de Yingluck Shinawatra, el ejército, encabezado por Prayuth Chan-o-Cha dio un golpe de Estado estableciendo una junta militar denominada Consejo Nacional para la Paz y el Orden (NCPO por sus siglas en inglés).

---

[4] Rice exports by country 2018. Disponible en: http://www.worldstopexports.com/rice-exports-country/

[5] TEN KATE, Daniel. «Yingluck seeks constitutional change amid court challenge». Japan Times. 05/04/2013. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/05/asia-pacific/yingluck-seeks-constitutional-change-amid-court-challenge/

[6] FULLER, Thomas. «Thai Prime Minister Ordered Removed From Office». The New York Times. 07/05/2014. Disponible en: https://www.nytimes.com/2014/05/08/world/asia/court-orders-thai-leader-removed-from-office.html

La reconfiguración del poder en Tailandia

Desde la toma del poder por el NCPO, la junta ha ido pilotando un proceso político cuyo fin no es posible atisbar dada la propensión a ir retrasando de forma continua las fechas de las elecciones. Tras el golpe, la primera fecha de las elecciones fue en 2015 siendo retrasada hasta la última fecha anunciada de febrero 2019[7].

De la misma manera que el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo en Myanmar[8], el Consejo Nacional para la Paz y el Orden ha ido creando estos últimos años una estructura jurídica y política a la medida de sus intereses con el fin de mantener el control y erradicar la influencia de los Shinawatra en la vida política de Tailandia.

La primera medida fue la redacción de una nueva Constitución y su aprobación por referéndum en el año 2016. Esta nueva Constitución tiene dos cláusulas importantes para las futuras elecciones. En primer lugar, la Constitución cambia el sistema electoral con el fin de debilitar al Pheu Thai y favorecer a los partidos medianos intentando evitar otra victoria de los partidos próximos a Thaksin Shinawatra. En segundo lugar, el Senado que no es electo, estará controlado por el NCPO durante los cinco años siguientes a las elecciones. Además, el Gobierno elegido tendrá que adaptarse a un esquema económico general de veinte años que está siendo redactado por un Comité presidido por Prayuth Chan-o-Cha.

Con estas medidas está claro que el ejército va a tener un papel preponderante en el futuro y que va a homologar a Tailandia con Myanmar, donde el Tatmadaw ejerce un control aún más claro. En ambos casos, el ejército se va a configurar como el guardián de un sistema que va a proteger sus intereses, aunque en Tailandia esos intereses como luego veremos se incardinan en una red más amplia.

Además de incrustarse en el sistema político, el NCPO ha impuesto unas medidas enérgicas contra los opositores a la junta mediante leyes contra las reuniones políticas, contra las críticas en Internet y mediante el enjuiciamiento de líderes de los «camisas rojas»[9]. Debido al proceso abierto por la Comisión Nacional Anticorrupción

[7] Agencia EFE. «Thai junta-appointed parliament postpones elections until February 2019». 26/01/2018. Disponible en: https://www.efe.com/efe/english/portada/thai-junta-appointed-parliament-postpones-elections-until-february-2019/50000260-3504464

[8] LLANDRES CUESTA, Borja. «Myanmar: la hoja de ruta de 7 pasos hacia una democracia disciplinada». IEEE. 01/09/2016. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO91-2016_Myanmar_BorjaLlandres.pdf

[9] REUTERS. «Thailand charges 19 'red shirt' leaders with violating junta ban». 16/01/2016. Disponible

anteriormente mencionado, Yingluck Shinawatra fue acusada y condenada por negligencia a la hora de supervisar el mecanismo de compra de arroz a los productores agrícolas. Durante el proceso hubo acusaciones de falta de garantías, de amenazas a testigos y de tratarse de una caza de brujas con el fin de inhabilitar a Shinawatra. Sea como fuere, el día del pronunciamiento de la sentencia, Yingluck Shinawatra salió del país y se unió a su hermano en el exilio siendo condenada *in absentia* a cinco años de prisión.

Desde el golpe de 2006, el ejército ha tratado de erradicar la influencia de Thaksin Shinawatra de las instituciones. En estos últimos 4 años, el NCPO se ha dedicado a asegurar que una vez que el poder sea devuelto a las instituciones civiles no sea posible una vuelta al escenario de 2007 y 2011; recordemos que a pesar del golpe de Estado de 2006, las ilegalizaciones del TRT y las inhabilitaciones, Samak Sundaravej y Yingluck Shinawatra consiguieron una clara victoria en las urnas en 2007 y 2011.

Los escenarios que se abren a partir de ahora son muy variados. Aunque la junta haya declarado su voluntad de convocar elecciones para 2019, tal y como le obliga la Constitución, no cabe descartar un nuevo aplazamiento si ocurre cualquier evento que sea percibido por el NCPO como desestabilizador (atentados, protestas políticas, fallecimiento de la reina o la simple espera hasta la ceremonia de coronación, etc.).

De celebrarse los comicios, todo indica que el Pheu Thai retiene su capacidad de convocatoria y todos sus apoyos. De hecho, todo parece indicar que tras permitir el NCPO el registro de los partidos, el Pheu Thai ya está preparando la máquina electoral para concurrir y previsiblemente ganar las elecciones[10]. No obstante, el escenario de una victoria aplastante del Pheu Thai quedaría descartada por la nueva ley electoral y por posibles disensiones dentro del partido que puedan ser explotadas por el NCPO para debilitarlo.

Por ello, con una Cámara de Representantes fragmentada, no cabría descartar que Prayuth Chan-o-Cha u otro dirigente militar de otra facción del ejército pudiese ser elegido como un candidato de unidad (tal y como permite la nueva Constitución) extendiendo así el control militar sobre el país.

---

en: https://www.reuters.com/article/us-thailand-politics-redshirts/thailand-charges-19-red-shirt-leaders-with-violating-junta-ban-idUSKBN1450FS

[10] JAIPRAGAS, Bhavan. «In Hong Kong and Singapore, Thaksin Shinawatra prepares his party for elections in Thailand». South China Morning Post. 24/02/2018. Disponible en: http://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2134444/hong-kong-and-singapore-thaksin-shinawatra-prepares-his-party

Durante este proceso de afianzamiento del poder militar en Tailandia han tenido lugar dos hechos notables. En primer lugar, la muerte del rey Bhumibol Adulyadej y en segundo lugar la reactivación del conflicto en las provincias meridionales. Ambos acontecimientos van a tener repercusiones en la vida política tailandesa.

La red monárquica como pilar fundamental del país

Una de las razones con las que se baraja a la hora de explicar el golpe de Estado de 2014 tiene que ver con una institución que es decisiva dentro de Tailandia: la monarquía. En efecto, el rey Bhumibol Adulyadej (Rama IX) ya tenía una edad avanzada (88 años) y se estaba especulando con el estado de salud cada vez más deteriorado del monarca. Asegurar una situación estable durante los últimos días del monarca y el comienzo del reinado del príncipe Maha Vajiralongkorn se consideraba básico dados los profundos vínculos entre el Ejército Real Tailandés y la monarquía.



Figura 2: Mural de los reyes Rama IX y Rama X Fuente: Reuters

En este sentido hay que analizar la figura del rey en el sistema político tailandés no como una mera figura simbólica como se supone que debe ser un jefe de Estado en una monarquía constitucional, sino como un auténtico centro de poder configurado a través de una red política cuyo centro sería el Consejo privado y que se constituye como una fuente de legitimidad necesaria para cualquier gobernante en Tailandia.

Este estatus cuidadosamente elaborado por el sistema se comenzó a construir durante los años 60 y principios de los 70. La monarquía se transformó en un elemento legitimador para los distintos Gobiernos militares que se fueron sucediendo y en un símbolo de la lucha anticomunista que durante los años 70 amenazó con controlar todo el sudeste asiático: Vietnam, Laos y Camboya habían quedado bajo control comunista y Birmania estaba dominada por el Partido del Programa Socialista de Birmania dirigido por Ne Win.

La imagen de un rey con un estatus semidivino fue cultivada durante su reinado por la propaganda de los diferentes Gobiernos y también por una campaña de Proyectos Reales para la construcción de infraestructuras, para la erradicación del cultivo de plantas opiáceas, de reforestación y de contacto del rey con las comunidades más desfavorecidas. Todo ello le granjeó el favor de los ciudadanos y también la creación de una imagen paternal que iba más allá de la política[11].

La «red monárquica» estaría formada por el rey, el Consejo privado (Prem Tinsulanonda, Presidente del Consejo, sería el principal arquitecto del sistema), el ejército y el aparato burocrático del Estado. A través de esta red la monarquía ha ejercido una influencia notable en los acontecimientos políticos del país. Según Clark Neher, la red monárquica es «una agrupación de varios grupos de la élite, políticos, burócratas, jefes de grandes conglomerados económicos y oficiales militares y cuyas lealtades cambian con el tiempo modelando Gobiernos *ad hoc*»[12].

No obstante, el monopolio que detentaba la «red monárquica» sobre el sistema político tailandés se vio amenazada por la creciente influencia de Thaksin Shinawatra en la política tailandesa. La ansiedad por la posibilidad de perder influencia o ser directamente reemplazada por una red cuya cabeza sería Thaksin Shinawatra puede explicar los acontecimientos vividos en Tailandia en los últimos diecisiete años.

La muerte del rey Bhumibol y el reconocimiento de Maha Vajiralongkorn como nuevo monarca introducen otra dinámica de reconfiguración política en el país. Durante este último año, el nuevo rey se ha dedicado a reforzar su posición mediante la modificación de varias provisiones de la Constitución, recuperando poderes perdidos anteriormente

[11] PHOLDHAMPALIT, Khetsirin. «Northern Highlands transformed». The Nation. 23/10/2016. Disponible en: http://www.nationmultimedia.com/detail/kingdomgrieves/30298119
[12] NEHER, Clark D. «Political Succession in Thailand» Asian Survey 32. 1992.

y ganando otros nuevos como la posibilidad de poder reinar desde el extranjero sin tener que nombrar regente o el control directo de varias unidades militares.

También se ha modificado la ley que regulaba la Oficina de Propiedades de la Corona (CPB por sus siglas en inglés) para dar al monarca el control total del órgano tanto en la gestión de las propiedades como en el nombramiento de la Junta de directores[13].

Otro elemento que ha sido crucial durante la transición y lo seguirá siendo en el futuro es la ley de lesa majestad que castiga los insultos, la difamación y las amenazas contra el rey, la reina, el regente y el heredero con penas que van desde los 3 a los 15 años de prisión y que supone la imposibilidad de debatir o criticar a la monarquía.

Las dinámicas anteriormente analizadas, la incardinación del Ejército tailandés en el sistema político y el refuerzo del poder real van a reconfigurar de forma decisiva la vida política tailandesa. El control al que va a estar sometido el próximo Gobierno va a convertirlo en un Gobierno prácticamente tutelado por el resto de instituciones con lo cual su margen de maniobra va a ser muy limitado. Con ello, y como ya se mencionó antes, se va a intentar erradicar la influencia de Thaksin Shinawatra, mediante una Cámara de Representantes dividida sin grandes mayorías, un Senado nombrado por el NCPO y una Corte Constitucional con amplios poderes de control al Gobierno.

La insurgencia en las provincias del sur

Junto a la inestabilidad política central, desde el año 2001 se ha ido desarrollando en Tailandia una creciente desafección en las poblaciones periféricas (Pattani, Yala y Narathiwan) de etnia malaya y religión musulmana hacia el Gobierno central en Bangkok.

El Gobierno de Thaksin Shinawatra presenció el recrudecimiento de un conflicto iniciado en los años 60 con la creación de los primeros grupos insurgentes (Barisan Revolusi Nasional BRN en 1960 y Patani United Liberation Organization en 1968). Según UN Dispatch «su respuesta agresiva al movimiento separatista solo espoleó a la población musulmana a una acción más intensa, derivando en el estallido de violencia de enero de 2004 que no da señales de mejorar»[14].

[13] JAPAN TIMES. «Thai junta gives king full control of crown property». 17/06/2017. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2017/07/17/asia-pacific/thai-junta-gives-king-full-control-crown-property

[14] GREENWOOD, Faine. «Thailand's terrorism problem». UN Dispatch. 12/04/2012. Disponible en: https://www.undispatch.com/thailands-terrorism-problem/

Uno de los principales riesgos en el sur de Tailandia es la posible implantación de grupos afines al autodenominado Estado Islámico (EI) o Al Qaeda en la zona o la radicalización de los grupos ya existentes. Hasta ahora, los grupos insurgentes como el Barisan Revolusi Nasional han rechazado seguir el camino emprendido por otros grupos terroristas. Sus ataques se han concentrado, generalmente, en las zonas de influencia malaya y han evitado la asociación con grupos como el EI por miedo a llamar la atención y a provocar el rechazo de la población y de la comunidad internacional. Por el momento, sus objetivos siguen siendo locales, relacionados con el respeto a su identidad malaya y musulmana, además de la independencia de los territorios meridionales de Tailandia.



Figura 3: Provincias del sur de Tailandia. Fuente: Al-Jazeera

No obstante, a pesar de que los dirigentes de los grupos insurgentes han sido reacios a unirse a grupos yihadistas internacionales, las condiciones que dan pie a una radicalización y a un desembarco de las ideas salafistas en el sur Tailandia están presentes. Que en el pasado y en el presente la insurgencia meridional se haya aislado respecto a grupos yihadistas no quiere decir que en el futuro próximo no podamos presenciar la emergencia de grupos asociados a otros que ya están presentes y asentados en el sudeste asiático.

Por el momento, los informes de las fuerzas de seguridad tailandesas y malayas señalan que Tailandia no es un núcleo generador de terrorismo internacional. Según las autoridades tailandesas «no hay ninguna evidencia que indique que musulmanes malayos de Tailandia se hayan unido o hayan colaborado con el EI»[15]. No obstante, Tailandia sí es un núcleo logístico, de refugio y de tránsito de otros grupos terroristas en el sudeste asiático.

Con la llegada al poder del NCPO en 2014, la junta militar ha intentado retomar las negociaciones de paz abiertas por el Gobierno de Yingluck Shinawatra. Las negociaciones se llevan a cabo con la organización MARA Pattani[16] que agrupa a varios grupos insurgentes aunque el BRN, la organización principal no participa de las negociaciones lo cual añade otro grado de dificultad en el proceso de paz en la región.

Este proceso de paz permanece estancado debido a las propuestas totalmente inaceptables para las partes. El NCPO en ningún momento va a aceptar el desmembramiento del Estado y MARA Pattani señala que su objetivo último es la independencia lo cual ha impedido avanzar en las negociaciones de forma sustantiva.

Desde la publicación de la Orden 230/2557, por el primer ministro Prayuth Chan-o-Cha, en la cual se creaba un Comité director del diálogo por la paz, se han efectuado varias rondas de contactos en las cuales se han hecho públicas las demandas de cada parte.

La parte A del diálogo (el NCPO) ha propuesto el establecimiento de zonas de seguridad, un plan de desarrollo local y acceso a la justicia para toda la población. Para la parte B (MARA Pattani) la prioridad es que Bangkok ponga el proceso de paz en la agenda nacional, que reconozca a MARA Pattani como un actor legítimo y que se garantice la inmunidad judicial de sus representantes[17].

A las dificultades propias de una negociación entre partes con intereses totalmente opuestos, se une las disensiones dentro de los insurgentes. Como ya he señalado antes el BRN está dentro de MARA Pattani pero no participa en las negociaciones; ello provoca que MARA Pattani no controle a los combatientes que mayoritariamente

[15] JOHNSON, James. «Faint ISIS footprint in Thailand's deep south». Asia Times. Disponible en: http://www.atimes.com/article/faint-footprint-thailands-deep-south/

[16] Barisan Revolusi Nasional (formalmente, no participa en negociaciones de paz); Barisan Islam Pembebesan Islami; PULO-MKP; PULO-DSPP y Gerakan Mujahidin Islam Patani.

[17] BANGKOK POST. «Dialogue, not force, best chance for peace». 02/09/2015. Disponible en: https://www.bangkokpost.com/print/677496/

obedecen al BRN, llegando a haber animosidad entre ambas organizaciones, lo que debilita la capacidad negociadora frente a Bangkok[18].

A pesar de estas dificultades, el último progreso tras tres años de escaso avance ha sido el proyecto de crear una zona de seguridad en uno de los distritos de las provincias del sur. Según el general Aksara Kerdpol, jefe del equipo negociador gubernamental, se trataría de «un proyecto piloto antes de que otra zona similar sea implementada en otros distritos de las provincias», a su vez el portavoz de MARA Pattani señaló que «la decisión se tomó en la reunión del Equipo Técnico Conjunto en febrero de 2018 [...] Es cuestión de dos o tres reuniones y ambas partes estarán preparadas para llevar a cabo el ejercicio de la zona de seguridad en el distrito acordado»[19].

Desde el golpe de Estado de 2014, la junta militar ha llevado a cabo una estrategia doble frente al conflicto. Por una parte, retomando el proceso de paz de Kuala Lumpur; por otra parte, mediante un proceso de inversiones en infraestructuras en las tres provincias que se inició en 2017 y acabará en 2020.

Las desigualdades en la zona y la percepción por parte de la población local de un abandono por parte de las autoridades son, sin duda, dos de las dinámicas que amplifican el conflicto. Mediante las inversiones, se pretende crear puestos de trabajo, atraer a empresas privadas y dotar de infraestructuras energéticas, portuarias y aeroportuarias a las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat[20].

Aunque el proceso de paz haya avanzado con el acuerdo para establecer una zona de seguridad, aunque se haya puesto énfasis en el desarrollo económico de la región para reducir la desigualdad y dar oportunidades y aunque haya habido una caída en el número de ataques en 2017, nada hace pensar que la paz esté al alcance de la mano ya que todavía hay un abismo entre las partes que tendrá que cerrarse con concesiones que ninguna de las partes parece dispuesta a otorgar. Todo ello implicará que el problema insurgente siga arrastrándose y con el tiempo pueda derivar en un movimiento mucho más peligroso para Bangkok y para sus vecinos.

---

[18] PATHAN, Don. «Thailand eyes next moves in southern peace talks». Nikkei Asian Review. 17/08/2017. Disponible en:

[19] NEW STRAITS TIMES. «Southern Thailand peace talks seeing light». 04/03/2018. Disponible en: https://www.nst.com.my/news/nation/2018/03/341293/southern-thailand-peace-talks-seeing-light

[20] SRIMALEE, Somluck. «Bt30-bn infrastructure plan for South». The Nation. 28/08/2017 Disponible en: http://www.nationmultimedia.com/detail/Economy/30325042

Conclusión

El ciclo de inestabilidad que se inició en el año 2001 con la victoria en las urnas de Thaksin Shinawatra ha puesto de manifiesto la existencia de una lucha de influencia y poder entre las diversas élites del país que ha acabado con una vigorosa reacción del ejército y la red monárquica que veía debilitado y en peligro su control sobre el país.

Las próximas elecciones que tendrían que celebrarse en febrero de 2019 (salvo que haya un nuevo retraso) permitirán saber si los Shinawatra siguen teniendo la misma fuerza o si la represión ha conseguido erradicar de forma efectiva su influencia. A pesar de la represión lo más probable sigue siendo un reparto de influencia tradicional, norte y noreste para el Pheu Thai y el sur para los Demócratas, ganando los primeros una mayoría de escaños.

El próximo Gobierno tendrá que gestionar numerosos problemas políticos, económicos y sociales tanto en el interior del país como en el exterior en un escenario complejo por las ataduras y restricciones impuestas por el NCPO estos últimos años. Tampoco cabe descartar que la junta militar se perpetúe bien porque encuentre alguna excusa para retrasar las elecciones (muerte de la reina Sirikit, la coronación de Maha Vajiralongkorn, atentados en el sur o simples cálculos electorales) o bien porque las elecciones creen una Cámara de Representantes fragmentada e incapaz de formar Gobierno y Prayuth Chan-o-Cha (u otro alto cargo de alguna de las facciones del ejército) sea elegido por el Senado como primer ministro tal y como permite la Constitución.

Esta inestabilidad va a afectar sin duda al rendimiento de la economía tailandesa en un momento crítico para el país. En efecto, Tailandia ha agotado su modelo económico basado en bajos salarios y debe transitar hacia una economía de alto valor añadido y de mayor contenido tecnológico para lo que necesita de inversiones que no ven con buenos ojos la inestabilidad.

Aunque las cifras de crecimiento económico están mejorando de forma notable (crecimiento del 4% en 2017 y del 4,2% previsto en 2018) las crisis periódicas han lastrado el rendimiento de la segunda economía del sudeste asiático en estos últimos cinco años. La Junta militar ha estado en los últimos años buscando inversores a través de mejoras en la legislación y en las regulaciones, creando iniciativas de inversión tecnológica (Thailand 4.0) y estableciendo Zonas Económicas Especiales a semejanza de las que se han ido creando en Myanmar. Con ello intenta evitar que Tailandia caiga

en la trampa de la renta media a través de inversiones en sectores de alta tecnología, ese será el principal desafío económico del próximo gobierno.

Finalmente, la inestabilidad también ha tenido un impacto en la política exterior tailandesa. La necesidad del NCPO de gestionar los asuntos internos ha agotado el capital político de la Junta que no ha podido presentar una visión exterior para Tailandia, además de verse sometida a presiones de la UE o de EE. UU. por la deteriorada situación en materia de libertades y derechos tras el golpe de Estado. Ello ha hecho perder a Tailandia parte de su liderazgo regional, especialmente en la principal organización de la zona, la ASEAN. Gran parte de las iniciativas de integración del sudeste asiático han tenido a Bangkok como potencia impulsora o como principal apoyo (adhesión de Myanmar, Laos, Camboya y Vietnam o el establecimiento de la ASEAN Free Trade Area) y el hecho de que Tailandia se vea inmersa en esta espiral de inestabilidad también resta impulso a la organización, a pesar de que otros países como Singapur o Indonesia han intentado colmar ese vacío creado por Tailandia.

Para superar definitivamente este ciclo crítico, Tailandia debe llegar a un consenso entre las distintas capas sociales y facciones políticas que permita superar las diferencias entre una red establecida protectora de sus intereses y nuevas redes de influencia política que reflejan las aspiraciones democráticas de una parte importante de la población. Si esa brecha de desconfianza no se cierra, la crisis que se arrastra desde el año 2001 seguirá en un futuro próximo con consecuencias negativas para la sociedad y para el país.

*Borja Llandres Cuesta**
Analista de riesgo político

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

63/2018 28 de mayo de 2018

*Fernando de Querol Cumbrera**

Contaminación del aire urbano: riesgos y alternativas

Contaminación del aire urbano: riesgos y alternativas

Resumen

La contaminación del aire urbano es un gran riesgo para la salud, la economía y la seguridad global. En los países desarrollados se está comenzando a hacer un esfuerzo por combatir este problema. Sin embargo, continúa existiendo una enorme desigualdad en función del desarrollo, siendo los países en desarrollo los que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad.

Palabras clave

Contaminación atmosférica, desarrollo, emisiones, seguridad, salud.

Urban air pollution: risks and alternatives

Abstract

Urban pollution is a great risk for the global security, health and economy. Although the developed countries are starting to take measures against pollution, the developing countries are still in a situation of great vulnerability.

Keywords

Urban air pollution, development, emissions, security, health.

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

Introducción

La preocupación por el medioambiente en el ámbito de la seguridad es cada vez más visible: los riesgos medioambientales han pasado a ocupar un lugar central en las últimas ediciones del Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial, la OTAN ha creado departamentos y grupos de trabajo relacionados con objetivos de protección medioambiental[1] y, a nivel nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2017 justifica la preocupación por el medioambiente afirmando que «en los últimos años, los efectos producidos por el cambio climático han adquirido tal relevancia que se justifica su análisis desde una perspectiva de seguridad»[2].

Uno de los principales riesgos globales es la contaminación del aire. Esta es una situación que se produce tanto en las regiones rurales como en las urbanas; sin embargo, las ciudades se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad porque es allí donde existe una mayor concentración de contaminantes, de tal forma que existe un mayor riesgo para la salud.

Se calcula que el 88% de la población urbana mundial respira aires que se sitúan por encima de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)[3]. El hecho de que el 54,3% de la población mundial vive en ciudades y que se calcule que dicho porcentaje va a rondar el 70% en el año 2050[4], no sirve más que para agravar la situación, puesto que cuanto mayor sea la concentración de población, mayores tienden a ser las emisiones de gases con efecto invernadero por km^2 y más gente va a verse afectada.

Por otro lado, es importante señalar las desigualdades que se producen en función de los niveles de desarrollo. Los países menos desarrollados son los que se encuentran en una situación de mayor riesgo; el 98% de la población en estos países respira aires cuyos niveles de contaminación se sitúan por encima de lo recomendado, mientras que esta cifra desciende hasta el 56% en los países desarrollados. Esta diferencia se debe a que los países menos desarrollados tienden a utilizar recursos energéticos más

[1] OTAN (2014). «Environment – NATO's stake». Link: https://www.nato.int/

[2] Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2017, p. 75.

[3] OMS (2016). «Air pollution levels rising in many of the world's poorest cities». Link: http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-rising/en/

[4] OECD. (2012). «OECD environmental outlook to 2050: the consequences of inaction». *OECD publishing.*

contaminantes, como el carbón, y tienen peores políticas públicas para combatir la contaminación[5].

Contemplando estos desafíos, la ONU establece en el Objetivo n.º 11 de Desarrollo Sostenible la necesidad de desarrollar mejores medidas contra la contaminación atmosférica y el uso ineficiente de los recursos en las ciudades. Además, establece la necesidad de apoyar «a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica»[6] para que puedan establecer las medidas necesarias para prevenir los riesgos medioambientales.

En este trabajo vamos a realizar un estudio de los riesgos que supone la contaminación del aire urbano a nivel global, pero también realizaremos un repaso de las soluciones que se han ido desarrollando hasta ahora para hacer frente a este problema.

Impacto sanitario, económico y de seguridad

Las principales partículas contaminantes presentes en el aire urbano y los espacios cerrados son el ozono (O_3), el dióxido de nitrógeno (NO_2), el dióxido de azufre (SO_2) y partículas en suspensión. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) estos contaminantes pueden poner la salud en grave riesgo, causando ataques al corazón y otras enfermedades cardiovasculares, cáncer de pulmón y de otros tipos de enfermedades respiratorias[7].

La contaminación del aire es la cuarta causa de mortalidad en todo el mundo y se estima que en 2013 causó 5,5 millones de muertes prematuras[8], lo cual supone el 10,1% de las muertes de ese año[9]. Por otro lado, ese mismo año se perdieron 103,1 millones de años de vida saludable (DALY)[10] por culpa de las partículas en suspensión[11].

---

[5] OMS (2016). «Air pollution levels rising in many…» *Op. cit.*

[6] ONU (2015), «Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015». Objetivo 11.c

[7] OMS (2013). «Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths». Link: http://www.euro.who.int/en/ http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/ Accedido por última vez el 15/01/2018.

[8] Estas cifras se refieren a todo el territorio, y no exclusivamente a las ciudades.

[9] World Bank. (2016). «The cost of air pollution: strengthening the economic case for action». Washington, D.C.: World Bank Group.

[10] DALY (Disease-Adjusted Life Years) es una medida utilizada por organismos como la OMS y se refiere al número de años de vida saludable perdidos en un determinado año por una causa determinada.

[11] Cohen, A. J. *et al.* (2017). «Estimates and 25-year trends of the global burden of disease attributable to ambient air pollution: an analysis of data from the Global Burden of Diseases Study 2015». *The Lancet,* 389(10082), 1907-1918.

Asimismo, es importante destacar que este impacto sanitario también supone unos costes económicos muy altos, cuyas principales causas son los gastos sanitarios y no sanitarios para el tratamiento de las dolencias causadas por la contaminación, y los costes de oportunidad relacionados con la pérdida de productividad debido al impacto de la contaminación en la salud (reducción del consumo y el tiempo libre, trabajo…)[12]. Además, también hay otros costes indirectos como el hecho de que muchas compañías situadas en ciudades con altos niveles contaminación tienen una mayor dificultad para atraer empleados extranjeros[13].

De acuerdo con los datos del Banco Mundial la contaminación del aire supuso un coste de 3.552.000 millones de US$ en todo el mundo[14]. Las regiones con unos costes económicos derivados de la contaminación del aire más altos son los países asiáticos, entre los cuales destacan China e India con unos costes que en 2013 fueron de 9,9% y 7,8% de su PIB respectivamente, los países de Europa del Este tal como Rusia y Ucrania donde los costes fueron del 8,3% y Hungría con un 8,9%, los países del Sahel tal como Malí y Sudan del Sur donde los costes fueron de un 7,3% y un 5% de su PIB respectivamente y, en menor medida los países del este de África subsahariana, tal como Congo y Camerún donde los costes fueron de 5,5% y 4,6% respectivamente[15].

Si analizamos el coste per cápita a nivel mundial de los países según su nivel de renta, los países en los que la contaminación genera un mayor nivel de costes económicos son los países con niveles medios-altos de renta en los cuales estos costes suponen un 6,7% de su PIB y aquellos con niveles medios-bajos de renta en los cuales suponen un 6,1% de su PIB. Especialmente aquellos que están en vías de desarrollo y aun no tienen una infraestructura completamente moderna y poco contaminante.

Dentro de la UE esta tendencia se repite, ya que los países que tienen tasas más altas son los países de la Europa de Este, los cuales han experimentado un gran crecimiento del PIB desde los años 90. De acuerdo con la OMS, el 87% de las muertes causadas por la contaminación se produjeron en países en desarrollo o menos desarrollados[16].

---

[12] OMS, OECD (2015). «Economic cost of the health impact of air pollution in Europe: Clean air, health and wealth». *Copenhagen: WHO Regional Office for Europe,* p. 21.
[13] World Bank. (2016). *The cost … Op. cit.*
[14] Ibíd.
[15] Ibíd.
[16] OMS (2016). *Ambient (outdoor) air quality and health.* Link: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/ http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/ Accedido por última vez el 15/01/2018.

En estos países también es muy importante la contaminación que se produce dentro de los hogares como consecuencia de la combustión de carbón y otras fuentes energéticas muy contaminantes. De hecho, este tipo de contaminación junto con la con la contaminación exterior, causó en el África Subsahariana en 2013 más muertes que la malnutrición infantil, la falta de saneamiento y las aguas insalubres[17].

En lo que respecta a la seguridad, tal como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2017[18], además de afectar a la salud y bienestar de la población, la emisión de gases de efecto invernadero y otras partículas contaminantes está relacionada con el incremento de las catástrofes naturales y otros fenómenos adversos, como la desertificación y el aumento de las temperaturas.

Según la ESN, los factores medioambientales pueden intensificar los flujos migratorios. Además, la emisión de gases de efecto invernadero puede alterar el clima haciendo que aumente la competencia por los recursos hídricos y alimentarios, incrementando la inestabilidad política, económica y social de dichos países, lo cual dificulta gobernanza y facilita la radicalización. Esto es un riesgo al cual también hace referencia el Informe de Riesgos Globales 2018[19].

En concreto, el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el ozono y las partículas en suspensión se pueden adherir a la superficie de las plantas, reduciendo la cantidad de luz que reciben, esto ha hecho que en China las cosechas de trigo se vean reducidas un 6-12% cada año y las de soja un 21-25%. Por otro lado, se calcula que la lluvia ácida ha generado unas pérdidas de 30 mil millones de yuanes al año en el sector de la agricultura en China[20].

[17] Roy, R. (2016), «The cost of air pollution in Africa», *OECD Development Centre Working Papers,* N.º 333, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlqzq77x6f8-en.
[18] Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y… *op. cit*.
[19] García Sánchez, I. (2018). «Una aproximación disímil al 13er informe del Foro Económico Mundial sobre los riesgos globales». IEEE, Documento de Análisis 15/2018.
[20] World Bank. (2016). «The cost…» *Op. cit*.



Figura 1

Esto es un gran problema al que se enfrentan los países menos desarrollados, los cuales son los que tienen unos niveles de contaminación más altos. Sin embargo, en algunas regiones tal como África Subsahariana y, en menor medida Oriente Medio, existen muy pocos datos acerca de la calidad del aire, lo cual hace que resulte difícil calibrar las verdaderas dimensiones de este problema.

Medidas contra la contaminación del aire urbano

La contaminación del aire urbano es un problema extremadamente extendido y, aunque en algunas ciudades se manifieste más que en otras, tal como en aquellas en las que hay *smog*, lo cierto es que es un tema que afecta a la seguridad medioambiental de, como ya hemos dicho antes, el 88% de la población urbana a nivel mundial[21]. Por esta razón, las políticas públicas de reducción de la contaminación del aire urbano deberían estar más extendidas.

Además, es importante señalar, que las políticas aplicadas a nivel urbano contra la emisión de gases de efecto invernadero tienen la ventaja de que este es el contexto en que se producen menos *trade-offs* entre la sostenibilidad medioambiental y el crecimiento económico, debido a que los beneficios de las políticas que vamos a estudiar incluyen la salud de los ciudadanos, eficiencia energética y un mayor nivel de vida[22].

[21] OECD (2010), «Executive Summary», in *Cities and Climate Change*, OECD Publishing, París.
[22] Ibíd.

Las políticas públicas en contra de la contaminación del aire urbano tienen una larga historia. Ya en 1956 el Parlamento Inglés aprobó el *Clean Air Act,* que tenía por objetivo responder al *gran smog* que se produjo en 1952 y provocó grandes parones de tráfico y un alto número de hospitalizaciones y muertes. Dicha ley creó zonas sin humo en las cuales tan solo se podían quemar combustibles que no generen humo, los sistemas de calefacción de los hogares debían utilizar tipos de carbón más limpio, electricidad o gas; y por último, se relocalizaron las plantas energéticas fuera de las ciudades[23].



Figura 2. El gran smog de Londres

En este apartado del trabajo vamos a estudiar las distintas medidas aplicadas categorizándolas en función del sector económico en las que están centradas. Este es un enfoque que está inspirado en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, en la cual se afirma que, para poder combatir la contaminación atmosférica, es necesario realizar «planificaciones sectoriales, con la finalidad de apostar por las actuaciones menos contaminantes y que permitan una mejor adaptación a los impactos, tanto físicos como económicos, del cambio climático»[24].

[23] Zhang, D., Liu, J., & Li, B. (2014). «Tackling air pollution in China—What do we learn from the great smog of 1950s in London»*. Sustainability*, 6(8), 5322-5338.
[24] Estrategia de Seguridad Nacional 2017. *Op. cit*., p. 17.

Medidas centradas en la industria

De acuerdo con la OMS[25], este tipo de actuaciones pretenden asegurar que se utilicen «tecnologías limpias que reduzcan las emisiones de chimeneas industriales», que reduzcan el impacto negativo de los desechos provenientes de las actividades industriales, etc.

Estas medidas son especialmente importantes en los países en desarrollo, donde una de las principales causas de la contaminación es el uso del carbón. Sin embargo, en dichos países estas medidas deben aplicarse no solo a la industria sino también a los hogares que también utilizan estos tipos de recursos energéticos más contaminantes. El Gobierno chino, bajo la presidencia de Xi Jinping, ha impulsado una serie de medidas que promueven la renovación de los equipos por otros que utilicen recursos energéticos más limpios y se ha comprometido a reducir antes del 2020 el uso del carbón en un 15%[26]. Sin embargo, dichas medidas no están siendo implementadas completamente[27].

En la Unión Europea (UE) existen algunas directivas de este tipo, tal como la Directiva 2010/75/UE, que establece las instalaciones de sectores relacionados con la energía, la producción y transformación de metales, productos químicos, gestión de residuos, producción de papel y sectores ganaderos intensivos, tan solo podrán estar en funcionamiento si tienen un permiso, el cual únicamente será concedido si se están aplicando las mejores técnicas disponibles para prevenir y reducir la contaminación[28].

Por otro lado, la Directiva (UE) 2015/2193, que regula las instalaciones de combustión mediana, establece unos límites a la emisión de partículas contaminantes, para lo cual tiene en cuenta que tipo de combustible se utiliza y el estado de las instalaciones. Esta medida comenzará a aplicarse a las instalaciones nuevas a partir de diciembre de 2018, a las existentes a partir de 2025 o 2030 en función de su tamaño[29].

---

[25] OMS (2016), «Calidad del aire ambiente (exterior) y salud». Link: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/

[26] Higueras, G. (2017). «El nuevo orden chino». IEEE, Documento de Opinión 58/2017.

[27] Ibíd.

[28] Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Diario Oficial de la Unión Europea L 334, pp. 17-119.

[29] Directiva (UE) 2015/2193 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas, Diario Oficial de la Unión Europea L 313, pp. 1-19.

Medidas centradas en la electricidad

Como ya hemos visto, muchas de las medidas centradas en la industria están centradas en la gestión de los recursos energéticos a través del uso de combustibles menos contaminantes y fuentes de energía renovable[30]. Sin embargo, en ciertas ocasiones tienen un objetivo más amplio, por ejemplo, el ayuntamiento de Madrid se ha comprometido a «reducir en un 20% la demanda de combustibles fósiles para 2020 en relación a los niveles de 2004»[31].

Medidas centradas en el transporte

De acuerdo con la OMS este tipo de actuaciones tiene por objetivo promover la utilización de vehículos y combustibles más limpios con emisiones de partículas contaminantes más bajas, especialmente en lo que respecta al azufre; y también, pretende promover medios de transporte alternativos, tal como la utilización de bicicletas y la creación de sendas peatonales[32].

La regulación de la UE en este apartado es muy extensa. En primer lugar, la Directiva 98/70/CE establece que tan sólo podrán comercializarse las gasolinas y combustibles diésel «que cumplan las especificaciones relativas al medio ambiente establecidas» en dicha ley[33]. Por otro lado, el Reglamento 715/2007, establece que los estados deben «denegar su autorización a los vehículos que no cumplan las normas sobre emisiones o consumo de carburante, dentro de los plazos autorizados en relación con cada categoría de vehículo»[34].

Por último, los Reglamentos 510/2011 y 443/2009, establecen que cuando las emisiones de los vehículos incluidos a los que se refieren dichas normas superen los objetivos, los fabricantes deberán hacer frente a una prima o una multa calculadas a partir del exceso de emisiones[35,36].

---

[30] OMS (2016), «Calidad del aire ambiente (exterior) y salud»… *op. cit*.
[31] Lázaro-Touza, L. (2011). «Ciudades y cambio climático: retos, oportunidades y experiencias (ARI)», Real Instituto Elcano.
[32] OMS (2016), «Calidad del aire ambiente (exterior) y salud». Link: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/ Accedido por última vez el 15/01/2018.
[33] Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998 relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea L 350, pp. 58-68.
[34] Unión Europea (2016), «Reducing pollution from light motor vehicles», *EU legislation summaries.*
[35] Unión Europea (2014), «Reducción de las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos comerciales ligeros», *EU legislation summaries.*
[36] Unión Europea (2015), «Reducción de las emisiones de dióxido de carbono de los turismos nuevos»,

Entre otras medidas aplicadas en numerosas ciudades europeas y de otros continentes se incluyen restricciones al aparcamiento, apoyo al uso de bicicletas, restricciones de tráfico, límites de velocidad, ayudas para coches de baja emisión, creación zonas de baja emisión, sustitución de la flota de vehículos de transporte público por vehículos menos contaminantes, «desincentivar el uso individual del vehículo privado creando (…), carriles de alta ocupación, invirtiendo en carril bici, fomentando el tele-trabajo y empleando una tasa de congestión)»[37,38]. Aparte de la UE, algunas de estas medidas han sido aplicadas en ciudades de Japón, Australia, EE. UU., México, Singapur y China entre otros[39].

En Barcelona la renovación de los vehículos de transporte público ha conseguido reducir los niveles de nitrógeno (NO_2) y partículas materiales de forma significativa[40].

Otra medida que está muy extendida es la de establecer tarifas de congestión, un peaje que es necesario pagar para acceder a determinadas zonas de la ciudad, presente en numerosas ciudades de países desarrollados como muchas de las europeas o algunas de EE. UU., así como en ciudades de países en desarrollo tal como Beijing, São Paulo y Singapur.

Esta medida se aplica en un considerable número de ciudades por todo el mundo, dichas tarifas suelen ser de pago diario, suelen existir determinadas exenciones, descuentos o recargos aplicables en función de determinados parámetros, y su importe puede variar mucho, desde la tarifa general de 11,5£ en Londres[41], hasta la de 5€ en Milán[42]. También hay algunas ciudades tal como en Singapur, en las que esta tarifa es variable[43].

Por lo general, este tipo de medidas ha tenido mucho éxito, habiendo obtenido reducciones de las emisiones de CO^2 de entre un 10% y un 20% en Milán y

EU legislation summaries.

[37] Lázaro-Touza, L. (2011). «Ciudades y cambio climático…» *op. cit.*

[38] Gulia, S., Nagendra, S. S., Khare, M., & Khanna, I. (2015). «Urban air quality management-A review». *Atmospheric Pollution Research,* 6(2), 286-304.

[39] Ibíd.

[40] Ibíd.

[41] Página web Transport of London. Link: https://tfl.gov.uk Accedido por última vez el 15/01/2018.

[42] Página web del Ayuntamiento de Milán. Link: https://www.comune.milano.it/ Accedido por última vez el 15/01/2018.

[43] Página web del departamento de tráfico del Gobierno de Singapur. Link: https://www.lta.gov.sg Accedido por última vez el 15/01/2018.

Estocolmo[44], mientras que en Londres se ha conseguido reducir los niveles de CO_2, NOX y Partículas Materiales (PM10) en 16,4%, 13,4% y 6,9%, respectivamente[45].

Estas políticas están enormemente extendidas, lo cual se debe a que, tal como ya hemos dicho antes, el tráfico es una de las principales causas de la contaminación del aire en las ciudades, especialmente en los países más desarrollados. Aunque resultaría relevante estudiar con mayor profundidad los tipos de políticas que se han implementado para disminuir el impacto negativo del tráfico en las ciudades, debido a la extensión de este trabajo no podemos continuar profundizando en este tema.

Medidas centradas en la planificación urbana

De acuerdo con la OMS las políticas de planificación urbana pretenden reducir los niveles de gases de efecto invernadero aumentando la eficiencia energética de los edificios y las ciudades a través de una planificación urbana en la que las ciudades sean más compactas[46]. Este tipo de políticas están basadas en el hecho de que las ciudades, especialmente si tienen una alta densidad de población, tienden a ser más eficientes en su uso de la energía que territorios más dispersos, ya que se producen economías de escala, se reducen costes, aumenta la eficiencia energética y aumenta la eficiencia en los sectores del transporte (a través de la minimización del transporte en vehículos privados)[47] y de la construcción[48].

Numerosos estudios han comprobado que las emisiones de CO^2 suelen aumentar según va disminuyendo su densidad[49], por ejemplo, las ciudades japonesas tienen un nivel de densidad cinco veces mayor que las de Canadá y gastan un 40% menos de energía. Sin embargo, es más fiable comparar países con climas parecidos, tal como Dinamarca y Finlandia; las ciudades danesas son 4 veces más densas que las de Finlandia y consumen 2,5 veces menos. Por último, en Nueva York viven 8,54 millones de personas, mientras que en Los Ángeles 3,98 millones, y no solo pertenecen ambas ciudades al mismo país y la misma cultura, sino que Nueva York tiene un clima más frío; y a pesar de todo ello, las emisiones de Los Ángeles, una ciudad mucho más

[44] OECD (2014), «Cities and Climate Change: National governments enabling local action». *Policy Perspecives.* OECD Publishing, Paris
[45] Gulia, S., Nagendra, S. S., Khare, M., & Khanna, I. (2015). *Op. cit*.
[46] OMS (2016), «Calidad del aire ambiente (exterior) y salud…» *op.cit.*
[47] Lázaro-Touza, L. (2011). «Ciudades y cambio climático…» *Op. cit.*
[48] OECD (2010), «Executive Summary», in *Cities and… op. cit.*
[49] OECD (2014), «Cities and Climate Change…» *Op. cit.*

dispersa que Nueva York, tiene más emisiones de CO_2[50]. Es por esto que son muy importantes las políticas contra el *urban sprawling* (dispersión urbana).

Este tipo de políticas son importantes en los países en desarrollo debido a la rápida urbanización que están sufriendo. De acuerdo con la OCDE[51], desde mediados del siglo XX los países OCDE han doblado su territorio urbano, mientras que los países en desarrollo la cantidad de territorio urbano se ha multiplicado por 5.

Gran parte de este crecimiento se está produciendo en los territorios a las afueras de las ciudades o en los cinturones metropolitanos, en concreto esta situación se ha producido en 66 de las 78 ciudades más grandes de la OCDE[52]. Esta urbanización conllevará un aumento especialmente grande en el uso de la energía y en las emisiones de CO_2 en las ciudades asiáticas y africanas en las que se utilizan fuentes energéticas que generan muchas emisiones[53].

Este tipo de políticas se han implementado en países desarrollados tal como Reino Unido, Japón y los Países Bajos, que han desarrollado las medidas conocidas como *Eco-Compact City*[54]. Estas políticas están centradas en los resultados muy a largo plazo, lo cual puede ser un gran obstáculo, ya que los gobernantes tendrán más incentivos para implementar medidas que obtengan resultados a corto plazo tal como las que hemos discutido más arriba.

Medidas centradas en la gestión de residuos

Este tipo de actuaciones tienden a estar destinadas al reciclado y reutilización de los residuos, pero es especialmente relevante para el tema que estamos tratando en lo que respecta a la faceta de la mejora de los métodos «de gestión biológica de desechos tales como la digestión anaeróbica para producir biogás, mediante métodos viables y alternativas económicas en sustitución de la incineración de desechos sólidos»[55], tal como el compostaje de materiales orgánicos. Cuando no se sustituyen los procesos de incineración por otros menos contaminantes, se pueden implementar medidas centradas en el control de las emisiones generadas en dichas plantas.

[50] Ibíd.
[51] Ibíd.
[52] Ibíd.
[53] Ibíd.
[54] Ibíd.
[55] OMS (2016), «Calidad del aire ambiente (exterior) y salud»… *op. cit.*

Otra posible actuación consiste en subir el gravamen de los impuestos a materiales no reciclables[56], tal como se ha hecho en San Francisco, una de las ciudades en las que esta medida ha tenido más éxito, ya que ha «logrado reducir los residuos que acaban en los vertederos en un 70% a través de fomentar el reciclaje y el compostaje»[57].

Medidas centradas en los recursos naturales

Este tipo de políticas suelen centrarse en la gestión de los recursos naturales de la ciudad, y destaca la de crear espacios verdes y plantar árboles que, además ser un remedio contra la contaminación visual, sirve para reducir el impacto de las ciudades sobre el terreno y moderar las temperaturas, también tienen la capacidad de eliminar el CO_2 de las ciudades[58]. Estas medidas tienen un coste muy bajo; un ejemplo positivo lo proporciona la ciudad coreana de Sejong, en la cual la mitad de su superficie se dedicará a la creación de zonas verdes, parques y muelles[59].



Figura 3. Ciudad de Sejong

[56] Lázaro-Touza, L. (2011). «Ciudades y cambio climático: retos, oportunidades y…», *op. cit.*
[57] Ibíd.
[58] Ibíd.
[59] OECD (2010), «Executive Summary», in *Cities and Climate… op. cit.*

Conclusiones

La contaminación del aire urbano es un problema que afecta de forma directa al cambio climático, la salud y la seguridad medioambiental de muchos núcleos poblacionales. Sin embargo, de forma indirecta, la emisión de gases de efecto invernadero y otras partículas contaminantes puede hacer que aumente la inestabilidad de los países menos desarrollados.

Además, también hemos observado en este trabajo algunas de las medidas que se están desarrollando contra la contaminación tanto en países desarrollados como en los menos desarrollados.

En los países desarrollados el principal desafío consiste aumentar la voluntad política para acabar con este problema, así como realizar mayores análisis de impacto que nos permitan conocer la efectividad de estas medidas, para poder mejorar las herramientas con las que combatimos este problema.

Asia es la región en la que existen unos mayores niveles de contaminación, sin embargo, existe un control bastante alto de la calidad del aire y en los países más desarrollados de este continente existen bastantes políticas para combatir este problema, aunque no son siempre efectivas o no son implementadas correctamente[60]. En cualquier caso, es necesario crear medidas más contundentes.

Los países de África Subsahariana y el Sahel también tienen altos niveles de contaminación, los cuales han estado creciendo especialmente rápido en los últimos años[61].

Sin embargo, en estos países existe muy poco control de los niveles de contaminación ambiental, y prácticamente no existen políticas con el objetivo de reducir la contaminación.

Un ejemplo que resulta muy ilustrativo de la falta de información y control que existe en lo que respecta a la calidad del aire consiste en que en la base de datos de contaminación ambiental de la OMS tan solo hay datos de 39 ciudades del África Subsahariana de un total de 2.972 ciudades de todo el mundo que le suministran información[62]. Por esta razón, es muy urgente la necesidad de apoyar a los países en

[60] Gulia, S., Nagendra, S. S., Khare, M., & Khanna, I. (2015). *Op. cit.*
[61] World Bank. (2016). «The cost of air pollution…», *op. cit.*
[62] WHO (2016). «Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease». World Health Organization.

desarrollo para que puedan implementar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de seguridad medioambiental en las ciudades.

*Fernando de Querol Cumbrera**
Graduado en Ciencias Políticas y Administración Pública

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

64/2016 29 de mayo de 2018

*Ignacio M. García Galán**

Cincuenta años de la Ofensiva del Tet: el punto de inflexión de la guerra del Vietnam

Cincuenta años de la Ofensiva del Tet: el punto de inflexión de la guerra del Vietnam

Resumen

Se cumplen cincuenta años de la ofensiva que cambió el curso de la guerra de Vietnam. En un momento en el que las fuerzas de EE. UU. anunciaban una inminente victoria, el fulgurante ataque general de las fuerzas comunistas a los principales núcleos urbanos de Vietnam del Sur deshizo tamaña ilusión, sacudiendo los cimientos del Alto Mando aliado en Saigón. Washington había caído en la trampa de Hanói, y si bien los objetivos que este último pretendía alcanzar no se materializaron, la Ofensiva del Tet ahondó profundamente en la sangría militar y logística norteamericana, consiguiendo afectar al rumbo de la propia política estadounidense, así como movilizar al grueso de su opinión pública en contra de la guerra.

Palabras clave

Vietnam, guerra de Vietnam, sudeste asiático, conflictos de Indochina, guerra, geopolítica de Asia.

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

Ignacio M. García Galán

Fifty years of the Tet Offensive: the turning point of the Vietnam War

Abstract

The present year marks the 50th anniversary of the Tet Offensive. The sudden communist attack against the main South Vietnamese urban centers turned the tables in a conflict in which the US forces were already announcing an imminent victory. Washington fell into Hanoi's trap, and even although the main goals the latter attempted to achieve in the campaign were not obtained, the Tet Offensive did inflict a considerable damage in the American logistic and military nightmare, managed to affect the course of the US politics and succeeded at pitting the majority of its public opinion against the war.

Keywords

Vietnam, Vietnam War, Southeast Asia, Indochina conflicts, war, Asian geopolitics.

Introducción



Figura 1: Soldados norvietnamitas se dirigen al Sur, a través de la Ruta Ho Chi Minh, por los montes de Laos. Fotografía de Le Minh Truong

A finales de 1967 la escalada del conflicto en Vietnam había llevado a EE. UU. a desplegar más de 485.000 soldados y a movilizar un músculo aéreo de más de 3.000 aeronaves. Las batallas de consideración, no obstante, habían sido escasas, muy alejadas de los núcleos urbanos, y siempre o casi siempre habían concluido con una retirada del enemigo tras sufrir este cuantiosas bajas. Si bien para el cierre de dicho año ya eran 19.021 los soldados americanos caídos en combate[1], tan solo las pérdidas comunistas de dicha añada superaban los 130.000[2] muertos, llevando la proporción de bajas amigas/enemigas o *kill ratio* a un apabullante 11-1[3].

[1] Con 11.153 muertos, 1967 fue hasta la fecha el año con más soldados estadounidenses caídos en combate en comparación con los apenas 4.868 muertos entre 1958 y 1965.
[2] *«The Use of Force: Military Power and International Politics»,* Robert Waltz & Kenneth Neal.
[3] *«A people's history of the Vietnam War»,* Jonathan Neale.

El hecho de que las fuerzas comunistas se mostraran incapaces de lograr una sola victoria consistente, unido a las agresivas campañas de bombardeo sobre los centros logísticos e industriales de Vietnam del Norte, hacían pensar que el enemigo no tardaría en ser derrotado. Washington se mostraba convencido de que ni Hanói ni el Vietcong serían capaces de resistir mucho más tiempo ante tamañas pérdidas y, pese a que las fuerzas *aliadas* estaban aún muy lejos de prevalecer sobre el terreno, el optimismo cundió hasta tal punto que, tras la visita del general William C. Westmoreland[4] a la Casa Blanca en noviembre, la plana del Estado Mayor llegó a afirmar que «al fin se vislumbraba la luz al final del túnel»[5].

Apenas mes y medio después Vietnam del Sur ardía de punta a punta: 36 de las 44 capitales de provincia estaban bajo ataque. En la propia Saigón, un comando del Vietcong logró acceder a la Embajada estadounidense y ocupar el edificio de la radio nacional. En la punta septentrional del país, en Huê´, 15.000 soldados comunistas tomaron la tercera ciudad en importancia en solo cinco horas. Prácticamente todas las bases estadounidenses se encontraron bajo asedio y el espejismo de la inminente victoria se desvaneció para siempre.

Dispersión de fuerzas (noviembre 1965-diciembre 1967)

De manera contraria a lo sucedido anteriormente en el conflicto coreano, la ZDM[6] que separaba Vietnam en dos era tremendamente angosta. Con apenas 70 kilómetros de longitud y cinco de anchura, los estadounidenses y survietnamitas no tuvieron grandes problemas en alzar una hilera de bases defensivas y puestos de observación en su flanco sur, que se llegó a conocer como Línea McNamara[7]. Ello obligaba a Hanói a buscar una ruta diferente de infiltración hacia el sur, máxime si además de lograr la incursión de sus propias tropas debía también procurar el envío continuo de suministros a las unidades del Vietcong que operaban en lugares tan alejados del norte como el populoso delta del Mekong.

[4] Comandante en jefe del MACV (*Military Assistance Command, Vietnam* o *Comando de Asistencia Conjunta en Vietnam*) entre 1964 y 1968.
[5] *«Light at the end of the tunnel: a Vietnam War anthology»,* Andrew J. Rotter -> Las palabras fueron inmediatamente refrendadas en una entrevista televisada de la CBS por el entonces embajador estadounidense en Saigón, Ellsworth F. Bunker.
[6] Zona Desmilitarizada.
[7] Guiño a Robert S. McNamara, secretario de Defensa de los EE. UU. entre 1961 y 1968.

Por ello, desde comienzos de los sesenta, las fuerzas norvietnamitas habían trabajado arduamente en la construcción de una intrincada red de senderos que atravesaba las junglas de Laos a expensas de reavivar la guerra civil en dicho país[8]. Para 1965 el entramado se había extendido hacia el interior de Camboya. Así, la bautizada por los norteamericanos como *Ruta Ho Chi Minh* podía introducir municiones y hombres a lo largo de casi 1.000 kilómetros de frontera y golpear en lugares próximos a la propia capital del Sur, ubicada a apenas 80 kilómetros de la frontera camboyana.

La actividad de tropas regulares del norte en los límites occidentales comenzó a hacerse notable a finales de 1965, cuando las tropas del 33.er Regimiento del NVA[9] entablaron contacto con los efectivos del 1.º de Caballería en el valle de Ia Drang[10]. Continuaron a lo largo del año siguiente más al sur, en la región de Tay Ninh, y más al norte, en el valle de A Shau[11], que fue tomado.

Dicho valle abría las puertas de la región del I Cuerpo Táctico, en el extremo norte de Vietnam del Sur, formado por cinco provincias que eran especialmente sensibles, pues además de contener la segunda y tercera ciudades en importancia del país[12], eran también las únicas provincias costeras fronterizas con Laos[13]. Por su parte, la capital provincial de Tay Ninh, se encuentra a 80 kilómetros al norte de Saigón, y en la carretera que comunica a esta con Phnom Penh. En las viejas plantaciones de caucho de sus alrededores la actividad de partisanos comunistas había sido intensa desde la guerra contra los franceses, y famosa por los numerosos kilómetros de túneles y búnkeres subterráneos allí excavados, la mayoría en torno a una pequeña aldea llamada Cu Chi.

[8] Laos tenía la escasa fortuna de ser el único estado que compartía varios cientos de kilómetros de frontera con ambos Vietnams, estando esta además prácticamente despoblada y cubierta por un denso bosque tropical que dificultaba los vuelos de reconocimiento de la USAF.

[9] *North Vietnamese Army* o *Ejército de Vietnam del Norte.*

[10] Primer enfrentamiento directo entre soldados de EE. UU. y de Vietnam del Norte.

[11] Ubicado al sur de la ZDM, el valle se expande hacia la llanura costera y el límite occidental de la ciudad de Huê´.

[12] Da Nang, que era además el principal puerto de mar del Sur, y Huê´, que era a su vez la capital cultural.

[13] Y, por ende, aquellas en las que las unidades regulares del NVA operaban conjuntamente con escuadras del Vietcong de manera más habitual.



Figura 2: Mapa de la Ruta Ho Chi Minh y de las principales rutas de infiltración hacia Vietnam del Sur

En franjas anaranjadas aparecen las principales zonas de combate y bombardeo aéreo del conflicto. Igualmente, el triángulo de hierro aparece señalado al oeste/noroeste de la ciudad de Saigón, y el valle de A Shau en forma de mancha roja al oeste de la ciudad de Huê´.

Con estas dos puntas de lanza, el NVA atacaría hacia el este, replegándose de vuelta a los Estados vecinos, oficialmente neutrales, en cuyo territorio las fuerzas estadounidenses tenían vetada la entrada. Ello limitaba la capacidad de contrataque de las tropas *aliadas*, obligando a Westmoreland a solicitar más hombres y a destinar cada

vez más efectivos a las fronteras[14]. Por si fuera poco, ambas puntas estaban separadas por la cordillera Annamita, una cadena montañosa, de unos 700 kilómetros de longitud de norte a sur, apenas poblada por un pequeño puñado de tribus indígenas y una escasa comunidad de «colonos» vietnamitas. Su denso follaje proporcionaba un camuflaje ideal para docenas de ramificaciones de penetración distintas, que se perdían en un sinfín de pequeños valles directos a la larga llanura costera, donde residía más del 90% de la población.

Allí, la guerra se desarrollaba de una manera diferente: por medio de interminables campañas de *Búsqueda & Destrucción*, enfocadas a terminar con la insurgencia del Vietcong en las zonas rurales, alejando a los rebeldes de la población civil[15]. El peso de la campaña caía sobre las unidades del ARVN[16], quienes contaban con el apoyo de unidades aerotransportadas de EE. UU. y de media docena de naciones[17]. Los *Marines*, por su parte, se encargaban del control del I Cuerpo Táctico, incluyendo la vigilancia de la ZDM.

La óptica de Hanói y la *Gran Distracción*

Hanói optó por intensificar la lucha a lo largo de 1967 con varias acometidas. En el primer cuatrimestre sus esfuerzos se concentraron en el límite sur, penetrando desde Camboya hacia la región del triángulo de hierro[18], en las proximidades de Saigón. Paralelamente, el *Regimiento Doc Lap*[19] atacó en la cordillera central, ocupando cuatro de sus batallones las colinas en torno a la base de Dak To, que fue también

[14] *«La guerra de Vietnam: una historia oral»,* Christian G. Appy, -> De los 382.000 soldados a finales de 1966, se alcanzó casi el medio millón para el año siguiente.

[15] *Kill anything that moves,* Nick Turse -> Conocidas como *Search & Destroy Operations*, a menudo suponían la destrucción de aldeas en zonas de conflicto o bajo influencia comunista con el fin de evitar que el Vietcong pudiese reclutar tropas entre la población civil o alimentarse de sus cosechas. La población era, posteriormente, trasladada a campos de refugiados. La impopularidad del término hizo que, para 1968, se las denominase, aunque solo en el plano oficial, como *Clean & Sweep* (o *Limpieza y Despeje*).

[16] *Army of the Republic* of Vietnam o *Ejército de Vietnam del Sur*.

[17] Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia y Filipinas mantuvieron tropas desplegadas en Vietnam del Sur entre 1964 y 1973. Igualmente, la República de China (Taiwán) las mantuvo entre 1964 y 1967.

[18] Área controlada por la resistencia al noroeste de Saigón, abarcando un área triangular cuyas puntas eran las aldeas de Cu Chi y Ben Suc, y la orilla del río Saigón. Su proximidad a la capital y a la frontera camboyana la convirtieron en escenario de cruentos combates desde el principio hasta el final de la contienda.

[19] En vietnamita significa «*Independencia*».

bombardeada[20]. Sin embargo, el mayor esfuerzo fue puesto en la ZDM. En verano asediaron la base de marines de Con Thien, al mismo tiempo que aislaban y rodeaban la de Khe Sanh[21], iniciando un duro y prolongado intercambio de artillería a lo largo de la ZDM y una serie de luchas de media intensidad por el control de las colinas que dominaban la carretera 9[22] [23].

Convencido de que la temida ofensiva general comunista estaba por llegar en forma de una invasión convencional a través de la ZDM[24], y de que las luchas acontecidas hasta la fecha no constituían más que pruebas para determinar la capacidad y voluntad de lucha del soldado americano, Westmoreland decidió enviar al 40% de sus fuerzas terrestres al I Cuerpo a partir de mediados de año[25]. A apenas dos meses de lanzar su taque, Hanói había logrado un hito importante: alejar a las mejores unidades de combate americanas de las principales ciudades survietnamitas, en las cuales la vida se desarrollaba con relativa normalidad y la guerra parecía un rumor distante del que solo los refugiados llegados del campo eran testigos.

[20] *«Dak To: America's Sky Soldiers in South Vietnam's Central Highlands»,* Edward Murphy -> 361 soldados estadounidenses murieron en los combates librados en torno a la base, defendida por la 173.ª Aerotransportada.

[21] Mientras Con Thien se alzaba en el límite oriental de la ZDM, Khe Sanh lo hacía en el occidental.

[22] Construida por los franceses, la angosta y agujereada vía discurría en paralelo al borde sur de la ZDM, comunicando Dong Ha, la capital provincial más septentrional de Vietnam del Sur, con Laos.

[23] *«Hill Of Angels: US Marines and the Battle for Con Thien, 1967-1968»*, Joseph C. Long -> Entre febrero de 1967 y febrero de 1969 fueron 1.419 los muertos estadounidenses en la lucha por las colinas de la ZDM.

[24] Cuando el 21 de enero de 1968 la artillería del NVA descargó 331 proyectiles sobre la base de Khe Sanh e inició el asalto a sus puestos defensivos, el general se vio reafirmado en su convicción.

[25] *«Last Stand at Khe Sanh: The U.S. Marines' Finest Hour in Vietnam»,* Gregg Jones -> Maniobra conocida como *«Operación Damas»*.



Figura 3: Calles del distrito 12 de Saigón a finales de 1967
Salvo por los ocasionales atentados, la capital survietnamita jamás había sido testigo de la lucha
Imagen de la Agencia CORBIS**



Figura 4: Los combates en Saigón fueron especialmente intensos en los barrios occidentales de la ciudad, dejando a numerosos residentes sin hogar
Imágenes de la Agencia CORBIS**

Durante las décadas anteriores, la estrategia americana de vencer el comunismo por medio del nacionalismo había sido la tónica dominante en Asia, alcanzando además un notable éxito. Mas, en Vietnam, dicho proyecto estaba abocado al fracaso desde el principio. Los líderes comunistas del Norte mantenían en su cúpula a los artífices de la independencia del país, mientras que la mayoría de dirigentes políticos y militares

prominentes del Sur habían combatido en las filas coloniales[26]. No era por tanto una sorpresa que un amplio sector de la población rural del Sur, y en especial de las provincias del I Cuerpo, sintiera un cierto aprecio o admiración por Ho Chi Minh. Si a ello se le suman los efectos producidos por las operaciones de *Búsqueda & Destrucción* y la consecuente creación de numerosas *Zonas de Fuego Libre*[27], no es de extrañar que el descontento de la población sureña con sus líderes fuese incuestionable. Hanói estaba por ello seguro de que sus compatriotas se unirían a las tropas del NVA y del Frente[28] en un gran levantamiento popular que obligaría a los estadounidenses a aceptar, al fin, que su presencia no era bienvenida.

No obstante, no todos los líderes del Norte compartían la optimista visión. El célebre general Giap[29] dudaba del apoyo de la población urbana del Sur y trató de solicitar al Politburó más tiempo para trazar una campaña con objetivos más tangibles. Le Duan[30], el agresivo líder del Norte, se negó. Para él era impensable negociar con los estadounidenses o Saigón si sus fuerzas no alcanzaban primero una victoria notable que permitiera a Hanói presentarse en la mesa con cierta ventaja[31]. Los aliados del Norte veían la idea de manera divergente. Mientras Pekín aconsejaba cautela y optaba por prolongar la actividad partisana en el campo, Moscú deseaba ver un fruto a la ingente inyección de dinero y equipamiento que venía suministrando a Hanói desde hacía una década. A mediados de enero el 14.º Pleno del Politburó aprobó el proyecto del *Levantamiento Popular*[32]. Como principal técnica de distracción, el día 21, 30.000 soldados del NVA iniciaron el bombardeo y asalto de la cercada base de Khe Sanh, defendida por apenas 6.000 *marines*.

[26] Entre ellos, el propio presidente del Sur, Nguyen Van Thieu, y el vicepresidente, Nguyen Cao Ky.
[27] Tras la destrucción de aldeas y el realojo de sus moradores en «aldeas seguras» o campos de refugiados, era habitual declarar la zona como *«de fuego libre»,* lo cual implicaba que las fuerzas estadounidenses o aliadas podían abatir a cualquier sospechoso de ser enemigo que allí encontrasen.
[28] *Frente de Liberación Nacional de Vietnam* o *Vietcong*. El último término es el apelativo despectivo que el Gobierno de Saigón dio a los rebeldes (contracción de '*Viet Nam Cong San'* o '*Vietnamitas Rojos'*), quienes con orgullo lo adoptaron igualmente para sí.
[29] Vo Nguyen Giap, comandante en jefe de las fuerzas del Viet Minh primero y del NVA después.
[30] Secretario general del Partido Comunista de Vietnam entre 1960 y 1986, logró desplazar del poder real a Ho Chi Minh a lo largo de la década de los sesenta.
[31] Tal y como había sucedido con los franceses, en 1954, tras derrotarles en Dien Bien Phu.
[32] *«Hué, 1968»,* Mark Bowden -> En dicho pleno Le Duan y el general Van Tien Dung votaron a favor de lanzar la ofensiva, mientras el general Giap votó en contra. Ho Chi Minh se abstuvo.

Enero-marzo de 1968: la Gran Ofensiva

La noche del 30 de enero, Vietnam del Sur se preparaba para recibir la llegada del año del mono. Pese a que los combates en la remota Khe Sanh continuaban, el habitual alto el fuego observado en dichas fechas, había sido refrendado por el bando comunista. A media noche, entre los fuegos artificiales pronto se alzaron bengalas y entre el sonido de los petardos, se hizo audible el de las armas automáticas. La guerra, al fin, golpeaba las ciudades.

El NVA había empleado a sus enlaces con el Vietcong y a numerosos guías locales en su travesía a las mismas. Sus tropas se habían movido de noche, acampando en colinas y bosques durante el día para evitar ser detectadas. Simpatizantes del Vietcong y numerosos agentes infiltrados introdujeron armas en las ciudades durante meses a través de los sistemas de alcantarillado, túneles, barquichuelas de mercancías e incluso en ataúdes que fueron posteriormente enterrados. En medio de los atascos de tráfico previos a las festividades, el ARVN no tenía forma de controlar quién o qué entraba en zonas metropolitanas tan populosas como la capital.

Al amanecer del día 31, un comando de 19 guerrilleros del Vietcong había tomado la Embajada estadounidense, en pleno centro de Saigón, logrando atrincherarse en ella durante diez horas. Otro ocupaba el edificio de la radio nacional[33]. Al noroeste de la ciudad, tres batallones rebeldes atacaban el aeropuerto y se atrincheraban en el cementerio y barrios colindantes. Al otro lado del río, en la vecina Bien Hoa, otro batallón atacaba la base aérea más grande del país. Desde todos los puntos se divisaba la gigantesca columna de humo procedente de Nha Be, la única refinería de petróleo del Sur, que ardía.

[33] *«Tet!: The Turning Point in the Vietnam War»,* Don Oberdorfer -> También fueron atacados con cohetes y granadas los principales cuarteles de la ciudad, el Palacio Presidencial, cuatro Ministerios y las Embajadas de Corea del Sur, Japón y Filipinas.

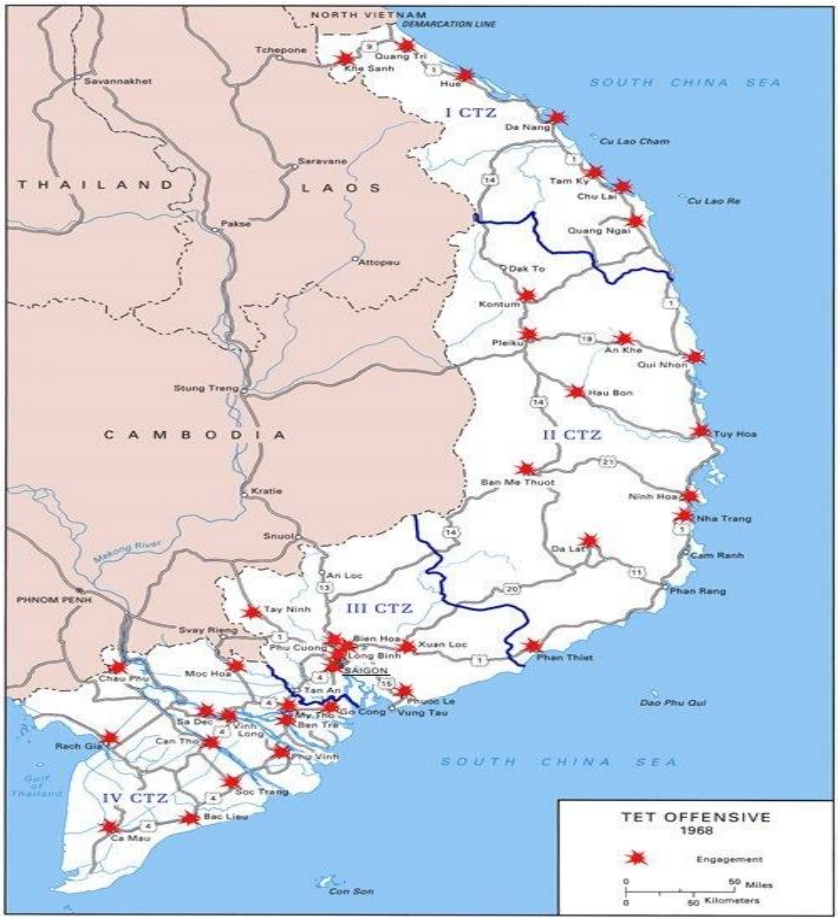


Figura 5: Mapa de las ciudades atacadas durante la ofensiva, entre el 30 de enero y el 10 de febrero

Los informes que llegaban del resto de lugares no eran para nada reconfortantes. Más de cien ciudades se encontraban bajo ataque, desde la ZDM hasta la península de Ca Mau. Entre ellas se encontraban 36 de las 44 capitales de provincia y ciento veinte de las capitales de distrito. La reacción inicial fue tardía y limitada, y la cobertura aérea casi inexistente, ya fuera porque las bases no daban abasto o porque ellas mismas se encontraban también bajo fuego.

Cuestionado por periodistas en los propios jardines de la embajada, con el sonido de disparos aún audible, Westmoreland mantuvo su creencia en lo afirmado meses atrás, declarando ante las cámaras de la CBS que los ataques del Tet eran en realidad la maniobra de distracción que pretendía apartar la atención de la ZDM. Raudo, canceló los permisos de las tropas survietnamitas y estadounidenses que habían regresado a casa o partido de permiso por las fiestas. El cielo de las ciudades se inundó de

helicópteros de ataque, aviones de reconocimiento y cazabombarderos. Los distritos 8 y 12 de Saigón fueron reducidos a escombros[34].

Pese a su espectacularidad y al daño infligido, en la mayoría de casos los ataques fueron repelidos en menos de 72 horas. No obstante, las fuerzas comunistas lograron resistir el contrataque en varios focos. En el extremo sur, mantuvieron en control de la ciudad de Ben Tre durante tres semanas. Durante casi el mismo tiempo aguantaron en el barrio chino de Cho Lon, en el límite occidental de Saigón. Pero la gran batalla se libraba en el I Cuerpo, en la ciudad de Huê´, donde un pequeño destacamento de marines y de paracaidistas survietnamitas (Hac Bao) se enfrentaba a cuatro regimientos del NVA y ocho batallones del Vietcong que habían tomado la ciudad y establecido su puesto de mando en la Ciudadela, la fortificación hogar de la antigua familia real vietnamita. Los cruentos combates callejeros por recuperar el control de la ciudad se prolongaron durante cuatro semanas, dejando más de 600 soldados aliados muertos. Al final de la batalla, Huê´ estaba en ruinas y, si bien las bajas comunistas ascendían a más de 5.000 combatientes, dos batallones lograron escapar hacia el oeste, de vuelta a A Shau.

[34] *«La guerra de Vietnam: una historia oral»,* Christian G. Appy -> Irónicamente, el Distrito 8 era un barrio de mayoría católica, férreamente opuesta al Vietcong.



Figura 6: Soldados norvietnamitas ocupan posiciones en las calles de Huê´ dos días después de haber tomado la ciudad.
Fotografía de Catherine Leroy, portada de la revista LIFE del 16 de febrero de 1968**

La guerra post Tet (1968-1969): ambos bandos claman victoria

Vietnam del Norte-Vietcong

Hanói no tardó en anunciar la victoria, afirmando haber neutralizado a numerosos agentes del gobierno títere[35], pero sus objetivos quedaron lejos de ser alcanzados. Su frente combinado había perdido 50.000 soldados en apenas cinco semanas de campaña[36]. Ello, a efectos militares, constituía una debacle incuestionable.

Más importante aún, el anunciado levantamiento popular del Sur no se produjo. En mayo y agosto de ese mismo año, y nuevamente en febrero/marzo de 1969, volvieron a intentar ataques menores sobre Saigón que solo sirvieron para minar aún más las filas del Vietcong[37] que, para mediados de 1969, dejaría de ser una fuerza de combate cohesionada, quedando en manos de Hanói el liderazgo ya no solo en el plano político, sino también en el militar. El NVA cargaría con el peso de la guerra del Tet en adelante.

Vietnam del Sur-EE. UU.

A cierre de año las tropas norteamericanas desplegadas en Vietnam alcanzaban la cifra récord de 577.000 hombres[38] y la victoria anunciada en idéntica fecha del año anterior se atisbaba igual de lejana que cuando en marzo de 1965 desembarcaran los primeros *marines*. Cerca de 30.000 civiles habían perecido y el número de refugiados se había multiplicado por dos.

El triunfalismo por haber repelido la ofensiva duró poco. En mayo las tropas del NVA asaltaron y tomaron el aeródromo de Kham Duc. Sus defensores se vieron obligados a escapar en los últimos aviones que, bajo intenso fuego, lograron despegar de su maltrecha pista. Junio cerró como el mes más sangriento de la guerra: 2.169 estadounidenses murieron en sus treinta días[39]. En julio, los *marines* abandonaron Khe Sanh, afirmando haber eliminado a más de 10.000 soldados del NVA allí. Su retirada,

[35] Solo en Huê´, entre 1968 y 1971, se encontraron docenas de fosas con los restos de más de 5.000 personas, presuntamente ejecutadas por escuadrones de la muerte del Vietcong durante la ocupación.
[36] *«Vietnam: A History of the Bulwark B-2 Theater, Volume Concluding the 30-years war»,* General Tran Van Tra, comandante en jefe del Frente de Liberación de Vietnam entre 1964 y 1976.
[37] *«The Vietnam War: An Intimate History»,* Geoffrey Ward -> Estos tres ataques tan solo sirvieron para causar daños superfluos y dejar 10.000 muertos más.
[38] United States Department of Defense -> Igualmente, las fuerzas del ARVN ascendían a 820.000 efectivos.
[39] NEW YORK TIMES *«The Tet Offensive Was Just the Beginning»,* Edwin Moise, February 1st 2018.

tras resistir cuatro meses de asedio, suponía a efectos prácticos, dejar abierta la puerta oeste de la ZDM[40].



Figura 7: *Marines* heridos en Huê son evacuados de la zona de combate en un M-48 'Patton'. Fotografía de John Olson para *Stars & Stripes*

Al año siguiente el MACV lanzó sendas operaciones para destruir los últimos santuarios del Vietcong en el delta (*Speedy Express*)[41] y tratar de desalojar al NVA del valle de A Shau y las colinas en torno a Huê (*Apache Snow*)[42]. La lucha volvería a librarse de manera idéntica a antes de 1968, a menudo visitando los mismos viejos campos de batalla. Sin embargo, en las nuevas campañas, las victorias tácticas estadounidenses serían cada vez menos numerosas y cada vez más confusas, mientras que las fuerzas comunistas seguían mostrando la misma capacidad de regeneración y de infligir daño, pese a seguir sufriendo cuantiosas pérdidas. Era incuestionable que la guerra había alcanzado un delicado punto muerto.

[40] *«Last Stand at Khe Sanh: The U.S. Marines' Finest Hour in Vietnam»,* Gregg Jones -> La batalla por Khe Sanh fue la más sangrienta de todo el conflicto. Más de 1.200 soldados estadounidenses perecieron en ella y sus inmediaciones entre agosto de 1967 y julio de 1968. El cerco fue roto a comienzos de mayo, pero el NVA nunca abandonó las inmediaciones de la base. Los últimos convoyes en abandonarla lo hicieron bajo fuego esporádico de francotiradores del NVA, afirmando haber perdido *tan solo* 2.700 hombres.

[41] Tremendamente criticada en EE. UU., cuando se anunció que había causado más de 10.000 muertes de enemigos pese a haberse capturado menos de 3.000 armas.

[42] Las fuerzas estadounidenses libraron cruentas batallas en el valle desde finales de 1968 hasta verano de 1970. En julio de ese año abandonaron, bajo intenso fuego del NVA, su último enclave allí, una base de apoyo artillero llamada *Ripcord*.

En consecuencia, la retórica oficial cambió: Washington dejó de hablar de victoria para pasar a hablar de negociación.

Afrontando el futuro

Hoy, cincuenta años más tarde, el Vietnam reunificado conmemora la controvertida campaña con una discreta fanfarria en forma de austeros desfiles y espectáculos visuales. Coincidencia o no, en la misma semana de las celebraciones, delegados de defensa del país se vieron las caras en el Festival Aéreo de Singapur con sus homólogos norteamericanos.

Tras la suspensión del veto armamentístico a la nación asiática durante la Administración Obama, EE. UU. trata fervientemente de distanciar a Vietnam del mercado armamentístico ruso, tradicional banco de aprovisionamiento de Hanói.

Moscú ya no luce a ojos vietnamitas como un aliado tan confiable e incondicional frente a la amenaza de China, el inamovible vecino que ha llevado a Hanói a incrementar su gasto militar en un 400% a lo largo de la última década[43].

Sin embargo, las reticencias y desconfianza no han sido del todo superadas, y Vietnam se ha centrado más en la importación de armamento israelí y europeo, habiendo estudiado la adquisición del Saab JAS 39 Gripen sueco como una alternativa más económica al F-16 ya ofertado por Washington[44], o a los Sukhoi Su-30M de los que ya dispone. Sí se firmó, no obstante, un importantísimo acuerdo por valor de 12.000 millones de dólares entre ambos países durante el encuentro mantenido por Donald Trump con el presidente vietnamita Tran Dai Quang el pasado noviembre.

Dicho entendimiento supone un notabilísimo avance conjunto en el comercio de petróleo, el de componentes de aviación y el uso y desarrollo de puertos en el país asiático[45], en base al cual la Armada estadounidense podría volver a ser visitante frecuente de las instalaciones navales que en su día construyó.

---

[43] DEFENSE NEWS – *«US looks to increase weapons exports to Vietnam, decrease Russian influence»*- https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/singapore-airshow/2018/02/07/us-looks-to-increase-weapons-exports-to-vietnam-decrease-russian-influence/

[44] Ídem nota 46 – Se estudia, igualmente, la posibilidad de traspasar aviones de reconocimiento marítimo P-3 Orion de las Fuerzas de Autodefensa Japonesas a Vietnam.

[45] BUSINESS INQUIRER – *«Vietnam, US sign $12 billion in trade deals»* - http://business.inquirer.net/240699/vietnam-us-sign-12-billion-trade-deals

Conclusiones

En 1968 se batió el récord de bajas mortales estadounidenses en Vietnam, con 16.592 soldados caídos[46,47]. La atención del público por el desarrollo del conflicto aumentó de manera dramática, al igual que la ya notable oposición al mismo, medrando en las divisiones internas que aquejaban a la propia sociedad norteamericana desde principios de década. La eterna pugna entre demócratas y republicanos, los disturbios raciales[48], las protestas estudiantiles y sindicales… Todo quedó impregnado o afectado por la lidia entre *halcones* y *palomas*[49].

El 16 de marzo, soldados de las compañías Bravo y Charlie del 1.er Batallón del 20.º Regimiento de la 11.ª División de Infantería asaltaron la aldea de My Lai. Durante las cuatro horas que duró su operación, más de 500 civiles survietnamitas fueron asesinados[50]. La frustración de no saber distinguir entre civiles y partisanos, o la generada por ser conscientes de que en numerosos distritos ambos términos eran sinónimos, se había hecho claramente insostenible para los GIs. Igualmente, el público norteamericano no fue capaz de digerir las imágenes del jefe de Policía de Saigón ejecutando a un cabecilla del Vietcong en plena calle, o las de sus *marines* muertos en los jardines de la embajada. La derrota psicológica y propagandística de la ofensiva solo podía recaer sobre el bando que otorgaba una mayor libertad de prensa e información.

---

[46] *«Statistical information about casualties of the Vietnam War».* National Archives and Records Administration - United States Government (2010).

[47] *«The Vietnam War: An Intimate History»*, Geoffrey Ward -> 6.000 de ellos en la ofensiva del Tet y sus subsiguientes coletazos de mayo y agosto.

[48] *«La guerra de Vietnam: una historia oral»*, Christian G. Appy -> En un año en el que la población afroamericana de los EE. UU., apenas representaba el 11 %, los soldados negros en Vietnam conformaban el 33 % del total de tropas desplegadas y apenas un 2 % de la oficialidad. En 1968 fueron el 38 % de las bajas mortales.

[49] Los *«hawks»* (halcones) eran favorables a la lucha, mientras que los *«doves»* (palomas) se oponían a ella.

[50] *«Four hours in My Lai»*, Michael Bilton & Kevin Sim -> En muchos casos después de haber sido torturados o abusados sexualmente.



Figura 8: Soldados del 1.º de Caballería descansan tras un combate en una aldea entre Huê´ y Quang Tri
En el edificio a sus espaldas los soldados del NVA han dejado un mensaje, en inglés, que reza: «No hay enemistad entre los pueblos de Vietnam y EE. UU. ¿Por qué matarnos en lugar de tomarnos de la mano y construir nuestra amistad?» Imagen de *Stars & Stripes*

La credibilidad, la preparación y la moral fueron, con poco lugar a dudas, las grandes bajas norteamericanas que el Tet se cobró. Las otras fueron el propio Westmoreland, obligado a dimitir en junio[51], y el presidente Johnson, quien el 31 de marzo compareció ante las cámaras de televisión para anunciar su renuncia a presentarse a la reelección en noviembre. Los comicios acabarían llevando a la victoria a un ex vice presidente de Eisenhower, Richard M. Nixon, quien a partir de 1969 iniciaría la retirada de tropas estadounidenses de Vietnam, completándola cuatro años después.

Medio siglo más tarde, la ofensiva que cambió el devenir del conflicto apenas ocupa una mera página en los diarios americanos de mayor tirada, más centrados en la nueva herencia, igualmente enquistada y maldita, de las luchas en Oriente Medio y Afganistán. Washington y Hanói se vuelcan, incluso bajo la nueva Administración Trump, en establecer una relación de cooperación y confianza enfocada a frenar a un poderoso adversario común.

*Ignacio M. García Galán**
Historiador especializado en geopolítica de Asia

[51] Fue remplazado por el general Creighton Abrams, a quien Johnson había designado como su segundo al mando el otoño anterior.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

65/2018 31 de mayo 2018

*Joel Díaz Rodríguez**

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global

Resumen

La seguridad y la defensa han sido un tabú desde el comienzo de la integración europea. Esto no ha sido obstáculo para que la UE sea un actor global con importante intereses y proyección en muchas áreas. No obstante, ha sido incapaz para proyectar su poder y hacer frente a las amenazas a su propia seguridad. Este ensayo analiza la Política Común de Seguridad y Defensa y aborda las limitaciones que le impiden convertirse en efectiva herramienta al servicio de la política exterior europea. La primera de naturaleza política a favor de una política atlantista. Y otra jurídica, del artículo 42 TUE que impide un mayor desarrollo de la PCSD. Los cambios en el escenario global como la llegada de Donald Trump, la actitud desafiante de Rusia y la inestabilidad en el Mediterráneo fueron decisivos para el relanzamiento de la política de defensa europea. Desde entonces, se han logrado avances importantes como el establecimiento de una cooperación estructurada permanente. Ahora bien, hace falta aún una nueva dirección estratégica y un compromiso permanente entre los Estados para superar las limitaciones estructurales (políticas y jurídicas) y establecer objetivos ambiciosos para conseguir una UE fuerte capaz de hacer frente a los desafíos globales.

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

Palabras clave

Política Común Seguridad y Defensa, seguridad, Alianza Atlántica, compromiso, áreas de tensión, Unión Europea, potencia civil, estrategia, PESCO, Consejo, OTAN, PCSD.

The Common Security and Defense Policy of the EU: A renewed strategy for a new European and global scenario.

Abstract

Security and defense have been taboo subjects since the beginning of the European integration project. While this has not been an obstacle for the EU to become a global actor with important interests and impact in a variety of areas, it has been unable to project its power and face threats to its own security. This essay will analyze the Common Security and Defense Policy of the EU and will tackle the limitations that impede it from becoming an effective tool for European foreign policy. The first limitation is a political one in favor of an Atlantic policy. The second is the legal limitation of article 42. TEU that limits a further development of the CSDP. Recent developments in the global arena, such as the arrival of Donald Trump, Russia's defiant attitude and instability in the Mediterranean were decisive for the re-launch of the European Defense Policy. Since then, many important steps have been achieved, such as the establishment of the Permanent Structured Cooperation (PESCO). However, it needs a new strategic direction and a permanent commitment from Member States to overcome the structural limitations (political and legal) and to set ambitious objectives to achieve a strong EU that is able to confront global challenges.

Keywords

Common Security and Defense Policy, Atlantic Alliance, security, commitment, areas of tension, European Union, civilian power, strategy, PESCO, Council, NATO, CSDP.

La dimensión de la seguridad y defensa ha sido un tabú desde el comienzo de la integración europea. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que la UE sea un actor con intereses globales y con importante proyección en muchas áreas. Hoy, la UE es uno de los mayores actores económicos del mundo; es el más grande bloque comercial y el principal proveedor de ayuda oficial al desarrollo, considerando a todos los EEMM en conjunto. Además, ejerce un liderazgo global en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos. No obstante, cuando nos movemos al campo de la seguridad y la defensa, encontramos la incapacidad de la UE para proyectar su poder e influencia en el mundo, y más preocupante aun, para ejercer su propia defensa o hacer frente a amenazas a su propia seguridad. Los acontecimientos internos y externos de los últimos años muestran que la UE ha sido incapaz de abordar muchas de dichas amenazas en su entorno más cercano, debido no solo a la crisis económica, sino a la complejidad e indecisión en la definición de una política exterior común —y dentro de ella la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—. El resultado ha sido la falta de cohesión interna y el debilitamiento y el declive de la posición de la UE en el escenario mundial.

Por lo tanto, una UE con intereses globales y que cuenta con un *toolbox* (caja de herramientas) de diversas políticas se ve imposibilitada para proyectar su poder y abordar los desafíos a su seguridad, por no contar con una herramienta clave para ello; una política de seguridad y defensa europea autónoma. Este ensayo pretende presentar un análisis sobre la PCSD en el contexto actual y ofrecer una nueva estrategia para superar las limitaciones que esta tiene aún para convertirse en *tool* que sirva a la política exterior europea para abordar los desafíos actuales de la UE a nivel europeo y global.

Para esto será necesario abordar las dos principales limitaciones subyacentes en la definición de la política de defensa de la UE: La primera de carácter político; la tensión existente entre una política basada en una mayor solidaridad atlántica o una defensa netamente europea, con el fin de recuperar la autonomía en la escena internacional. La segunda de carácter jurídico, que requiere una revisión del marco legal para remover las limitaciones del art. 42 TUE, y de los demás preceptos relativos a la PCSD. Esto tiene que venir acompañado de una mayor integración política y del régimen jurídico de los Estados miembros en defensa, así como el establecimiento de mecanismos de

ejecución y de respuesta rápida para hacer frente a las amenazas a la seguridad europea.

Los cambios en la escena global como la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, junto a la actitud desafiante de Rusia y la inestabilidad en el Mediterráneo y Medio Oriente, significaron grandes desafíos para la UE al exterior, justo en su momento de mayor debilidad por el *brexit*, el auge de los populismos y el cuestionamiento sobre su credibilidad como proyecto. Sin embargo, estos fueron los hechos decisivos para el relanzamiento de la política de defensa europea. Desde entonces, se han dado una serie de avances importantes cuyo hito fue el establecimiento de la *cooperación estructurada permanente* (PESCO) en diciembre, que ha puesto cierre al 2017, que podemos llamar, «año de inflexión» en política de defensa europea, porque se han dado pasos hasta hace dos años impensables. Ahora bien, ante este nuevo escenario europeo, se hace necesario una nueva dirección estratégica para la PCSD y un compromiso permanente de los Estados, puesto que la PESCO debe ser parte del puzzle —y no el fin— para lograr una política de defensa autónoma al servicio de la política exterior. Solo así, la UE podrá contar con todas las herramientas para afrontar los desafíos a su seguridad y volver a jugar un papel importante en la política global.

Limitaciones en la formulación de una política de defensa europea: el enfoque político

Grandes sucesos y la presión del contexto exterior fueron lo que forzaron el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, un hecho que se ha repetido en cada momento clave de impulso de esta desde su creación hace casi dos décadas. Así, la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa, fue producto de un contexto político concreto; los sangrientos conflictos en los Balcanes durante la década de los noventa que mostró la incapacidad de la UE para intervenir y poner freno a las atrocidades que se estaban cometiendo y que hizo reevaluar toda la política de seguridad europea mantenida hasta entonces. La *Declaración de Saint Malo*, de diciembre de 1998, hecha por Francia y Gran Bretaña, marcó el primer gran paso hacia el establecimiento de una política europea de defensa. Pero esta declaración, producto del contexto geopolítico del momento, no significó una convergencia hacia una visión conjunta, sino más bien, un compromiso de dos visiones opuestas sobre la seguridad europea. Francia

tradicionalmente —desde los tiempos del general Charles de Gaulle— había promovido la idea de una defensa europea autónoma de Estados Unidos y la OTAN. Esta posición era contrapuesta a la de Gran Bretaña, la cual ponía en primer lugar la primacía de Estados Unidos y la OTAN en la seguridad europea. El acuerdo franco-británico fue el requisito fundamental para allanar el camino para el establecimiento de una política europea de defensa que se materializó en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. No obstante, esto no eliminó la tensión subyacente entre estas dos visiones sobre la seguridad europea, que ha sido y es todavía uno de los elementos de tensión —y limitación— a la hora de formular la política europea de defensa y que ha impedido su desarrollo hasta nuestros días.

Esta división ha tenido un impacto permanente en la política exterior de la UE, que encuentra su origen en el importante papel de la OTAN y Estados Unidos como proveedores de seguridad para Europa. La amenaza soviética, la guerra fría sumada a la debilidad de los ejércitos de Europa occidental y, por ende, la superioridad militar norteamericana significaron para muchos Estados europeos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que la Alianza Atlántica y el paraguas que brindaba la seguridad norteamericana fueran fundamentales para su propia seguridad.

Desde entonces, el factor «atlántico» ha sido y sigue siendo una de las cuestiones más divisivas en la formulación de la política exterior comunitaria y ha limitado especialmente el desarrollo de una política de defensa europea. Y esto particularmente porque los Estados de Europa Central y del Este siguen considerando a la OTAN y a EE. UU. como garantía vital para su seguridad respecto a la amenaza rusa. La prevista salida de Gran Bretaña de la UE ha favorecido los impulsos dados para una mayor integración en defensa hasta el momento. No obstante, también podría revelar la resistencia de países como Polonia o Estados bálticos a una defensa europea, puesto que siguen confiando en la OTAN como su mejor garantía frente a la cada vez más amenazante Rusia, lo que podría frenar la ambición y su alcance.

Otro de los elementos de tensión es la definición sobre el papel que la UE debe jugar en el mundo. Es decir, si la UE debe ser una potencia clásica que ejerce *poder duro* —en términos de Josep Nye— o más bien debe ejercer un papel de potencia benévola con el solo uso de su *poder blando*. Este debate ha estado presente ya desde los años setenta y refleja el enorme peso que arrastra la UE a la hora de definir su rol en la política global. La UE es percibida por las grandes potencias y potencias medias

regionales como un socio comercial o como potencia civil —en contraposición a potencia militar— que busca impulsar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, contribuyendo con ingentes cantidades de ayuda al desarrollo, así como promueve el respeto a los derechos humanos y la democracia en el mundo.

El concepto de potencia civil fue desarrollado por François Duchêne en 1972, y fue uno de los primeros y más influyentes postulados para definir el rol de Europa occidental en el mundo. Este concepto se centra en la posibilidad de ser una potencia sin necesidad de poseer capacidad militar, por lo que, desde una perspectiva normativa, esto posibilitaría que los esfuerzos de la UE en la escena internacional sean planificados no de forma amenazadora sino de una manera positiva. La realidad lo confirma, puesto que la UE no fue diseñada para aplicar poder duro ni tampoco tiene la cultura para hacerlo al estilo de otras potencias y si lo hacen —mediante las sanciones—, no le resulta muy eficiente.

Esto muestra que la Unión Europea se enfrenta a un problema a la hora de definir su rol y competir a nivel global con otras potencias ya que se ve imposibilitada por sus limitaciones políticas para ser un proveedor de seguridad creíble, en un escenario global cada vez más impredecible e inseguro donde el poder duro y la coerción todavía cuentan. Un ejemplo claro de esto fueron las crisis Libia y Siria. En marzo de 2011, ante la imposibilidad política y material de llevar a cabo una intervención europea en la crisis política libia, los principales socios de la UE —Francia, Reino Unido, Italia y España, y con oposición de Alemania— decidieron intervenir militarmente en dicha crisis usando a la OTAN y el apoyo logístico de EE. UU. lo que puso de manifiesto la falta de cohesión y la imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo esa operación dentro del marco de la PCSD. Dos años más tarde, en setiembre de 2013, la crisis siria llegó a un punto álgido con el uso de armas químicas por el régimen sirio y ante la indecisión de los EE. UU. de intervenir, los principales Estados de la UE desistieron de una intervención de la cual se habían mostrado favorables, puesto que no contaban con el consenso interno ni la capacidad militar común para hacerlo sin apoyo norteamericano, en una cuestión que afectaba directamente a la seguridad europea.

El producto de esta indecisión fue la aparición del Daesh en 2014 y un año más tarde, la crisis siria llegó a tal punto que provocó un éxodo de refugiados hacia Europa jamás visto desde la Segunda Guerra Mundial, lo que mostró una vez más, la incapacidad de la UE para afrontar dicha crisis humanitaria y a la vez el poder intervenir para frenar el

conflicto. En el caso libio, la inestabilidad política ha convertido al país en un Estado fallido y en el centro de operaciones de las mafias que trafican enviando inmigrantes y refugiados a Europa. Esto ha planteado un gran desafío a la UE a la hora de la gestión y control de sus fronteras, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de seres humanos en el Mediterráneo.

El resultado final ha sido: una UE incapaz de afrontar conflictos que han estallado en sus fronteras; que las otras potencias regionales no ven en la UE un socio geopolítico para abordar cuestiones de seguridad internacional; y que su rol en las grandes cuestiones geopolíticas a nivel global haya sido relegado.

Limitaciones en la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa: el enfoque jurídico

Otra de las limitaciones que adolece la PCSD está en las funciones que los tratados le asignan. El Tratado de Lisboa vino a constitucionalizar la hasta entonces Política Europea de Seguridad y Defensa en la renombrada Política Común de Seguridad y Defensa, pero ha resultado ser, menos común de lo que sugiere su propio nombre como bien ha apuntado entre otros Keukeleire[1]. Así, en un primer análisis podemos apreciar ya una ambigüedad en el mismo nombre de Política Común de Seguridad y Defensa, puesto que esta distorsionado en dos aspectos; en el objetivo perseguido por los Estados miembros y la política real desarrollada. El primer párrafo del artículo 42 del TUE[2] resume bien que es la PCSD, así como nos brinda dos ideas para comprender la naturaleza de esta: En primer lugar, que las operaciones militares y misiones civiles están limitadas a operaciones de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos fuera del territorio de la UE, y por tanto no están relacionadas con la defensa del territorio de esta. En segundo lugar, la UE tiene que confiar en las capacidades de sus Estados miembros ofrecidas de manera voluntaria, puesto que no cuenta con capacidades ni con instrumentos comunes, tales como tropas o cuarteles generales (lo más parecido es la reciente puesta en marcha de un Centro de Coordinación y Apoyo a Misiones Militares y los previamente creados *battlegroups*). Estas dos cuestiones matizan en gran medida dos de los principales términos que dan nombre a la PCSD y que, a su vez, reducen aún más su alcance y limitan su desarrollo.

[1] KEUKELEIRE Stephan. *The Foreign Policy of the European Union*, page 173. Palgrave McMillan. 2014.
[2] Art. 42 del Tratado de la Unión Europea. Diciembre de 2007. En Vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

Esta ambigüedad se da principalmente porque los Estados miembros nunca han considerado a la PCSD como el marco político ni militar para asegurar su defensa. Esto puede resultar contradictorio a lo que el párrafo 2 del mismo artículo 42 del TUE prevé al decir que la «PCSD debe incluir una progresiva estructura para una política común de defensa». Además, el artículo va más lejos al poner en perspectiva en su párrafo 7, *la cláusula de asistencia mutua*, la cual obliga a los demás Estados miembros a proveer asistencia por todos los medios en su poder si un Estado miembro es víctima de una agresión armada.

Una de las principales razones de esta ambigüedad jurídica es que los Estados miembros no quisieron que la PCSD compita con sus políticas de defensa nacionales ni con la OTAN. Esto se refleja en el mencionado artículo 42.2 TUE al disponer que la PCSD «no deberá perjudicar el específico carácter de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros y debe respetar las obligaciones de ciertos Estados miembros», los cuales ven confiada su defensa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Lo que en realidad esta disposición estableció, fueron los límites dentro de los cuales se puede desarrollar la PCSD; es decir siempre y cuando sea complemento o apoyo a las políticas de defensa nacionales o de la OTAN y/o sirva de herramienta útil para asumir funciones y misiones que la OTAN o sus países miembros no estuvieran dispuestos o fueran capaces de llevar a cabo. El Tratado de la UE estipula este tipo de misiones en su artículo 43, que incluyen operaciones de desarme, tareas humanitarias, prevención de conflictos o incluso ayuda a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la PCSD, no fue ideada para conducir operaciones a gran escala ni de ofensiva militar tales como las de Afganistán e Irak en 2002 y 2003 o incluso de corta duración como en Libia en 2011, a la cual nos hemos referido anteriormente.

En resumen, hay una clara distorsión de la llamada Política Común de Defensa, porque es menos común de lo que su nombre sugiere por la falta de capacidades comunitarias; porque su puesta en marcha se da en función de la contribución voluntaria de los Estados; y porque no fue ideada con el fin de convertirse en el marco de seguridad y defensa de los Estados miembros. Por otro lado, la flexibilidad prevista en el tratado ha hecho que existan regímenes de *opt in/opt out* para la participación e implementación de decisiones en el marco de la PCSD tal como es el caso de Dinamarca, cuya relación está regulada en el Protocolo 22 anexo al TUE que la

mantiene al margen. Cabe añadir que, pese a estas limitaciones, se ha desarrollado una gran cooperación entre algunos Estados fuera del marco de la PCSD.

El giro en defensa ante un nuevo escenario europeo y global

Una vez más, ha sido a raíz de los grandes acontecimientos externos (y también internos) que los Estados miembros se vieron en la necesidad de abordar, lo propició un cambio de actitud para dar un renovado impulso a la defensa europea. En 2016 dos grandes acontecimientos forzaron a los Estados miembros a volver la mirada hacia la seguridad y la defensa europea: el *brexit* y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. En junio al tiempo que la alta representante de la UE presentaba su *Estrategia Global* para relanzar a la UE al primer plano de la geopolítica mundial, se producía el referéndum para la salida de Reino Unido de la UE. El triunfo del *brexit* presentó un nuevo escenario para una UE a 27, y produjo dos efectos; el primero, fue extender una sombra de antieuropeísmo y dudas sobre la viabilidad del proyecto europeo y otro más positivo, como la posibilidad para avanzar en la integración en defensa, una vez el principal freno que había supuesto Reino Unido para esta, dejaba de serlo y allanaba el camino para superar una de las principales áreas de tensión.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU. presentó un nuevo escenario dado que el nuevo presidente, volvía anteponer el interés nacional en las cuestiones globales y la seguridad internacional, y exigía a sus socios europeos, mayores contribuciones a la OTAN para asegurar su propia defensa. Hay que añadir también a este escenario, la creciente actitud desafiante de Rusia, que desde la anexión de Crimea ve cada más fortalecida su posición en Medio Oriente y su papel en la crisis siria junto a su deseo de desestabilizar la UE a través de campañas de desinformación. Por último, la inestabilidad del norte de África y la creciente y palpable amenaza del terrorismo internacional del Daesh y sus células en Europa. Todo en su conjunto fueron factores desestabilizadores para la UE, lo que hizo que la seguridad y la defensa vuelvan a pasar la primera línea de la política comunitaria.

De esta manera, podemos calificar 2017 como el «año de inflexión» de la defensa europea. Los acontecimientos descritos supusieron un gran desafío al interior y exterior para la Unión Europea, pero dieron el impulso necesario para su relanzamiento con la aplicación del artículo 46 del TUE por primera vez desde la aprobación del TUE en diciembre de 2007. El pistoletazo de salida de lo que sería un año maratoniano en

defensa, del cual tuve la oportunidad de ser testigo desde el Consejo, se dio en el Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017, con el acuerdo del establecimiento de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC en inglés), la cual mejoraría el apoyo a las misiones militares no ejecutivas. A partir de este momento vamos a ver un *revival* de iniciativas en seguridad y defensa. El freno al populismo y el euroescepticismo que supuso el retroceso de la extrema derecha en Holanda y en última instancia la victoria de Emmanuel Macron en Francia contra la extrema derecha antieuropea a principios de mayo dieron el impulso definitivo para relanzar el proyecto comunitario en sí, cuya viabilidad misma era cuestionada tan solo meses antes.

El 18 de mayo, el Consejo de Asuntos Exteriores aprueba el documento sobre la implementación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa y la necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)[3]. Además, se acuerda reforzar y dar mayor operatividad a los *battlegroups*, que habían sido creados ya años atrás. La Cumbre de la OTAN del 25 de mayo, sirvió como otro impulso para que los gobiernos de los Estados miembros decidieran avanzar cuanto antes en dicha implementación, al recibir la exigencia del presidente norteamericano para una mayor contribución al presupuesto de la OTAN y su poca voluntad de comprometerse con la seguridad europea. A principios de junio, la alta representante presentó el documento *De visión en común a acción común: un año de implementación de la Estrategia Global* donde además de describir los avances logrados, abre una nueva etapa en materia defensa, reconociendo abiertamente que se había hecho más en los últimos diez meses que en los últimos diez años. El Consejo Europeo de junio da el visto bueno para la puesta en marcha de la PESCO en los siguientes meses, la creación del Fondo para la Defensa y de un programa de desarrollo industrial, así como reforzar la cooperación UE-OTAN. Al mismo tiempo la Comisión contribuía al debate con el lanzamiento de su documento *Reflexión sobre el futuro de la defensa europea* en el cual presentaba tres opciones para la defensa europea desde una simple cooperación al de una defensa común.

Tras el verano los avances continuaron y finalmente el Consejo de Asuntos Exteriores adoptó el 11 de diciembre el establecimiento de la PESCO con la participación de 25 Estados miembros. El objetivo principal de la PESCO es mejorar la cooperación,

[3] Conclusiones adoptadas por el Consejo 18 mayo 2017. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/18/conclusions-security-defence/pdf

aumentar la inversión en defensa y fomentar el desarrollo de capacidades entre los Estados comprometidos en ella[4]. De momento se han establecido un primer conjunto de 17 proyectos concretos y la hoja de ruta (roadmap) para su implementación adoptada en marzo, no obstante, las oportunidades para desarrollar otros más son inmensas tal como se reconoce en las conclusiones del Consejo. Así, la PESCO ha marcado un hito en la integración de la defensa europea y ha puesto broche de oro a un año maratoniano.

Una nueva estrategia para la PCSD para una Europa global

Así, a comienzos del 2018 nos encontramos con un escenario favorable a una mayor integración. La puesta en marcha de la PESCO ha dado un nuevo impulso para abordar otras cuestiones tales como la relación UE-OTAN y sobre la dimensión y el papel de la UE a nivel global. Pero esto no debe llevarnos a ser demasiado optimistas porque, aunque se han dado pasos significativos y, sobre todo, se percibe una nueva ambición política para que la UE vuelva a jugar un papel importante a nivel global, se debe abordar cuanto antes los problemas *estructurales* (políticos, jurídicos, etc.) que subyacen dentro de la política de defensa y que aquí hemos hecho referencia.

El nuevo escenario global, en el cual Rusia y China están entrando en nueva carrera de superpotencias con Occidente, la UE no puede verse relegada a ser una potencia espectadora. Después de 3 décadas de crecimiento económico, China cree que su momento como superpotencia ha llegado. Rusia, paradójicamente necesita reafirmarse a sí misma, por lo que sus líderes están dispuestos a tomar riesgos para hacerse merecedores del respeto y de un sitio en la mesa de las grandes. Aunque ambas se han beneficiado del orden internacional liberal que los EE. UU. y Europa han construido, ven los pilares de este orden (democracia, Estado de derecho y derecho internacional) una imposición extranjera que socava su propia legitimidad. Así, aunque no quieren un enfrentamiento directo con Occidente, están apostando por explotar cada vez más una *zona gris* donde la agresión y la coerción están muy cerca del límite que significaría una confrontación militar. Dado este contexto geopolítico actual, el compromiso para construir y reforzar la defensa europea para evitar riesgos que exploten esa zona gris, es indispensable. La UE necesita fortalecer su poder de

[4] Para un estudio detallado de la PESCO, Véase: «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Defensa?». Documento de Investigación 12/2017. IEEE.

disuasión, que incremente los costes de una confrontación y al mismo tiempo reduzca las posibilidades de conflictos.

Por esta razón, para conseguir esa defensa común será necesario en primer lugar establecer un compromiso permanente y unos objetivos en política exterior y en materia de seguridad y defensa concretos pero ambiciosos. Así, hay que empezar por superar la división aun existente entre una política atlantista o una europea, y apostar por una defensa netamente europea. La futura salida del Reino Unido de la UE ha supuesto un desafío, pero también una oportunidad de oro para avanzar en la integración en defensa. No obstante, aún existe la reticencia de algunos países del este de Europa a una política de defensa europea más ambiciosa, por lo que hace falta lograr un acuerdo político en el seno del Consejo Europeo para que todos los Estados —y no solo los 25 actuales de la PESCO— se comprometan a seguir avanzando en esta materia. La flexibilidad del marco actual del artículo 46 TUE permitiría descolgarse a cualquier Estado ante un cambio de la coyuntura política. Esto reduciría el alcance y tendría un efecto político contraproducente para el proceso de integración.

Por tanto, ese compromiso político permanente podría ser el establecimiento formal del Consejo de Asuntos de Defensa como formación adicional del Consejo y con entidad propia. El pasado 6 de marzo, tuvo lugar la primera reunión de los ministros de Defensa en «formato PESCO» pero esto simplemente es una confirmación más de la práctica que se viene dando. Actualmente los ministros de Defensa se reúnen de manera informal como parte del Consejo de Asuntos Exteriores, para abordar todos los asuntos y las decisiones en temas de seguridad y defensa. La práctica política está llena de símbolos, y la formalización de una configuración extra como Consejo de Asuntos de Defensa sería una mensaje simbólico y claro de esa nueva etapa, estableciendo una dirección estratégica no solo de la PESCO sino también de los objetivos que la UE debe perseguir en materia de seguridad y defensa y que no permita marcha atrás.

Esos compromisos no serían obstáculo para mantener la ya estrecha relación UE-OTAN, así como bilateral con los EE. UU. y con el Reino Unido después de su salida de la UE. En una conferencia el pasado enero en Madrid, el secretario general de la OTAN abogaba por una más estrecha relación UE-OTAN basada en la complementariedad, en la no rivalidad y en evitar duplicidad de capacidades. Pero si bien es cierto, esto sería ideal y que la cooperación UE-OTAN hoy es más profunda y fuerte que antes, no menos cierto es que la defensa europea debe contar con una

capacidad autónoma de defensa, ya que existe una zona donde los intereses y las amenazas para la UE pueden no coincidir con los de la Alianza Atlántica. Cierto también es que de los 29 Estados que forman la OTAN, 22 son miembros de la UE, pero no menos cierto es que si bien los Estados bálticos estarían protegidos por la Alianza ante una hipotética agresión rusa, no lo estaría Finlandia. Así mismo, los conflictos en el Sahel, Siria o en la costa sur del Mediterráneo atañen más a la seguridad europea que a la Atlántica, y debe ser la UE quien esté preparada para responder ante ellos. La institucionalización de la relación UE-OTAN con los *Acuerdos Berlín plus* en 2003, vinieron a establecer el marco de cooperación entre ambas, pero así mismo limitaron el desarrollo de una defensa europea al esgrimir que un desarrollo de capacidades militares europeas debilitaría a la Alianza Atlántica. Por esta razón, creemos que una relación estrecha y privilegiada UE-OTAN es compatible con una defensa europea común autónoma, que como bien señaló el presidente Tusk en la rueda de prensa del Consejo Europeo de diciembre de 2017, «una defensa europea más fuerte fortalece a la OTAN. Es por esto por lo que la PESCO es una buena noticia para nuestros aliados y una mala para nuestros enemigos».

En segundo lugar, será necesario remover las limitaciones jurídicas que los tratados imponen a la PCSD para su futuro desarrollo. El compromiso de los Estados para una mayor integración en defensa debe incluir una reforma del artículo 42 TUE, que permita, por un lado, diversos tipos de operaciones dentro de la PCSD y no solo limitadas a operaciones de mantenimiento de la paz y fuera del territorio comunitario. Por otro lado, en las disposiciones relativas a la OTAN, debe removerse las limitaciones actuales —respetando los compromisos adquiridos— para promover que los Estados puedan ver realizada su defensa en el marco de la PCSD. Además, hace falta eliminar los diversos regímenes previstos para la integración en esta materia, es decir el sistema *opt in/opt out* que permitió por ejemplo a Dinamarca descolgarse en su momento de la PCSD, así como las provisiones que diferencian entre los Estados que puedan y quieran llevar a cabo mayores compromisos vinculantes (artículo 44 TUE). Creemos que el nivel de ambición deber ir acorde con la unidad del régimen de integración en defensa para así alcanzar un marco normativo vinculante para todos los Estados por igual, es decir, un *acervo* europeo de la defensa que todos los Estados miembros se comprometan a incorporar e implementar.

A corto plazo hay que activar todos los mecanismos disponibles. Como dijo el presidente Juncker, la PESCO ha sido *la bella durmiente* de la defensa europea, y esto es muy cierto, puesto que por diez años tuvimos un art. 46 TUE que habilitaba a los Estados para una PESCO, y solo en 2017 se ha aplicado. Los *battlegroups*, que habían sido introducidos ya en 2004, como cuerpos de intervención y rápido despliegue ante situaciones de crisis, solo estuvieron operativos en 2007, pero nunca han sido utilizados y solo ahora ha vuelto el interés por mejorar su capacidad de despliegue efectivo, y cuyo desarrollo podría ser el embrión para un futuro ejército europeo. Por último, esto debe comprender también el compromiso de los Estados miembros por la inversión y modernización de sus capacidades militares, muchos de ellos aun diseñados para un escenario de Guerra Fría y no adaptados a las necesidades y riesgos de seguridad del siglo XXI.

Para promover el compromiso de los gobiernos hará falta, en tercer lugar, una opinión pública identificada con el proyecto europeo, que comprenda y apoye un nuevo rol de la UE como potencia global. La necesidad de crear un relato capaz de vencer la dialéctica entre una Unión Europea como potencia benévola y pacifista o una potencia al estilo de los EE. UU. es ahora más urgente. Vivimos en un contexto global donde la impredecibilidad y las amenazas a la seguridad se tornan cada vez más difusas. Hay una diversidad de actores que anteponen sus intereses, quieren romper las reglas del juego o simplemente desestabilizar países o regiones, cuyas consecuencias pueden tener un efecto directo en la seguridad europea. Hay que explicar a la ciudadanía que la amenaza a nuestra convivencia pacífica está a solo cientos de kilómetros al sur de Europa en la costa libia, en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Hay que superar los viejos complejos del pasado que pesan aun en algunos países que son reticentes a emprender operaciones militares y desplegar tropas bajo la bandera de la Unión, lo que explica que a veces estas tropas no se lleguen a desplegar. Por eso, se precisa una UE con visión global y con capacidad y cultura para aplicar *hard y soft power*; para seguir fomentando el cambio mediante el desarrollo y la promoción de nuestros valores, pero suficientemente fuertes para responder a las crisis que estallen en nuestros alrededores, brindar seguridad a nuestra ciudadanía y contribuir a la seguridad y paz global.

Finalmente, todo esto no será posible sin un liderazgo efectivo y constructivo en el seno de la UE. Hace falta un liderazgo para llevar a cabo esa nueva estrategia, establecer el

nivel de ambición política, y para emprender las acciones para la consecución de una defensa común. El liderazgo de Alemania y Francia son esenciales, ya que solo se podrá profundizar en materia de política exterior y defensa si estos dos países se ponen de acuerdo en las cuestiones y decisiones más trascendentales de la UE. Ahora, si bien el acuerdo franco-alemán es primordial, también lo es el apoyo, impulso y liderazgo que jueguen España e Italia para formar una dirección de las 4 grandes. En abril de 2017 se probó este formato en París, donde se reunieron los primeros ministros de los tres países con el presidente francés, lo cual muestra que hay voluntad para ejercer un liderazgo de la UE justo cuando más se necesita. España debe abordar esta cuestión con la mayor trascendencia. La salida del Reino Unido refuerza la posición de España y le brinda la oportunidad para jugar un papel relevante en el diseño e impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Conclusiones: una nueva PCSD en una renovada UE

Este documento ha pretendido hacer un análisis del estado actual de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD) en el momento en que la defensa europea ha vivido un impulso nunca hasta ahora visto. El nuevo escenario político europeo y global ha forzado a la UE a volverse sobre la defensa y la seguridad como parte importante de los *tools* que necesita para actuar y competir a nivel global. Pero la defensa europea a pesar de los grandes pasos dados aún sigue adoleciendo de problemas estructurales que hemos querido presentar, los cuales si no son abordados en el corto-medio plazo, limitaran el futuro desarrollo de la defensa y en último lugar de la política exterior comunitaria. Para esto es necesario superar las divisiones internas sobre seguridad entre atlantismo y europeísmo. La UE ha demostrado que necesita ser independiente de la OTAN y autónoma en materia de seguridad y defensa dado su poco acierto en las crisis y conflictos de los últimos años. Esto da prueba de la necesidad de construir una estructura de defensa netamente europea para abordar las amenazas a que la UE está expuesta. Además, como hemos argumentado, no serán posible mayores avances si no removemos las limitaciones jurídicas impuestas a la PCSD en los tratados y se establezca un acervo comunitario de defensa que todos los Estados miembros se comprometan a adoptar.

El compromiso será indispensable para seguir avanzando en la integración. Este año hemos sido testigos como, cuando hay voluntad política y compromiso se pueden

hacer grandes cosas. En el plazo de un año y medio tuvimos, una Estrategia Global, MPCC, un mando único para operaciones militares, el documento de implementación de la Estrategia Global, el del Futuro de la Defensa de la Comisión y finalmente una PESCO. Ahora toca lo más complicado que es abordar las cuestiones de fondo. Se necesitará un mayor compromiso de los Estados para establecer el nivel de ambición política y los objetivos en política exterior y de defensa, con el fin que los Estados miembros empiecen a ver en el desarrollo de la PCSD realizada sus necesidades de defensa. La formalización de un Consejo de Asuntos de Defensa sería un gran paso. La UE es un actor con intereses globales y necesita de todas las herramientas —*soft* y *hard power*— para competir y volver a estar entre las grandes, más en el momento en que dos de ellas, Rusia y China quieren cuestionar el orden internacional.

Se necesitará también el apoyo de una opinión pública convencida del rol que la Unión Europea debe cumplir. La creación de una identidad europea que asigne una definición de lo que es y representa la UE es de vital importancia para conseguir el apoyo de una ciudadanía hasta ahora reacia a ver a la UE como una verdadera potencia. Solo construyendo un relato de una UE como potencia del siglo XXI, segura de sí misma y con una identidad definida, se conseguirá el apoyo necesario de la ciudadanía para que los Gobiernos se comprometan a una mayor integración. Finalmente, para canalizar todo este impulso y llevarlo a buen puerto, hace falta un liderazgo. Francia y Alemania, tradicionalmente las más europeístas, son las llamadas a ejercerlo porque tienen la entidad y el poder necesario para conducir a la UE hacia una mayor integración y establecer el nivel de ambición política a alcanzar. En ese nuevo liderazgo Italia y España deberán jugar también un papel importante. El impulso y el liderazgo de los 4 grandes será fundamental para tirar de la UE y hacer posible a medio plazo una verdadera defensa europea y volver a hacer de Europa una potencia con visión global que exporta valores al mundo. Esto solo tendrá éxito si logramos que haya un compromiso verdadero y permanente de los Estados para con el proyecto europeo y de este para con sus ciudadanos.

*Joel Díaz Rodríguez**
Jurista y analista de asuntos internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

66/2018 01 junio de 2018

*Carlos Javier Frías Sánchez**

¿Son obsoletas las armas nucleares?

¿Son obsoletas las armas nucleares?

Resumen

Vivimos en un mundo nuclear, por más que los países que no disponemos de este tipo de armas tendamos a olvidarlo. La posesión del arma nuclear es un factor determinante en las capacidades de los Estados, y condiciona decisivamente el desarrollo de los conflictos en los que algún Estado nuclear está implicado. La postura nuclear adoptada por los Estados que disponen de este armamento ofrece pistas sobre las posibilidades reales de empleo de estas armas. El desgaste del régimen de no proliferación nuclear y el creciente olvido de la opinión pública de los riesgos de un conflicto nuclear tan presentes durante la Guerra Fría, incrementan el riesgo de aparición de conflictos nucleares limitados.

Palabras clave

Nuclear, disuasión, postura nuclear, conflicto, régimen de no proliferación nuclear, Estados nucleares, la India, Pakistán, Corea del Norte, Israel.

Are nuclear weapons obsolete?

Abstract

We live in a nuclear world, even if the States not having these weapons have a certain tendency to overlook this fact. The possession of nuclear weapons is a key factor to be considered when analyzing the relationships between different States, and marks

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

decisively the evolution and outcome of any conflict involving one or more nuclear States. The nuclear posture adopted by each one of the States possessing nuclear weapons give some hints on the real possibilities of use of these weapons. The growing attrition of the non-proliferation regime and the fading away of the memories of the Cold War about the risk of a nuclear war by the public opinion, increase the risk of a nuclear conflict.

Keywords

Nuclear, dissuasion, nuclear posture, conflict, nuclear non-proliferation treaty, nuclear states, India, Pakistan, North Korea, Israel.

Introducción

Como regla general, se suele asumir que cuando un Estado adquiere el arma nuclear, pasa a una nueva categoría, la de «Estado nuclear» (sea de derecho, como los cinco «Estados nucleares» autorizados por el Tratado de No Proliferación Nuclear —en adelante, TNP—, o «de hecho», como Pakistán, la India o Israel, Estados que se han hecho con estas armas al margen del citado Tratado), que le confiere automáticamente un enorme poder disuasorio. En realidad, esta idea es, en cierta forma, una herencia de la Guerra Fría, y no tiene porqué corresponderse automáticamente con la realidad. De hecho, existen estudios e ideas (en general, poco concluyentes) sobre la cantidad de armamento nuclear necesaria para alcanzar la disuasión. Estas ideas se plasman en conceptos como los de «disuasión mínima», «disuasión masiva» o «disuasión proporcional».

La «disuasión mínima» o *minimum deterrence* (también llamada *existential deterrence*) es un concepto que nació muy pronto tras la aparición del arma nuclear. Se refiere a que, debido a la enorme capacidad de destrucción de las armas nucleares, un conflicto nuclear tendría siempre unos costes que excederían cualquier posible beneficio. Como consecuencia, un pequeño número de armas nucleares sería suficiente para garantizar la disuasión[1]. La «disuasión mínima» suele ser una estrategia nuclear elegida por las potencias nucleares menores, que se ven forzadas a acomodar sus estrategias a sus limitados recursos disponibles[2].

La postura que defiende la necesidad de arsenales nucleares masivos se desarrolla doctrinalmente a partir de los trabajos de Alfred Wohlstetter sobre la vulnerabilidad de las bases aéreas de los bombarderos nucleares norteamericanos de los años 50[3], las obras de Herman Kahn[4], junto con algunos destacados estudiosos contemporáneos[5]. Estos autores consideran posible (incluso probable) un ataque nuclear, si no se consiguen adoptar medidas suficientes para convencer al posible enemigo de que recibiría una represalia tal que anularía efectivamente cualquier posible ventaja. La

[1] Kroenig, Matthew (2012). *The History of Proliferation Optimism: Does It Have A Future?* Nueva York: Nonproliferation Policy Education Center, pp. 4-9.

[2] Frías Sánchez, Carlos Javier. *El régimen de no proliferación nuclear tras el final de la guerra fría*. Tesis doctoral defendida el 22 de diciembre de 2015 en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:IUGM-Cjfrias. P. 212.

[3] Wohlstetter, Alfred (1954). *Selection and Use of Strategic Air Bases*. Santa Monica: RAND Corporation. Obtenido de http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R266.pdf.

[4] Kahn, Herman (1962). *Thinking About the Unthinkable*. Nueva York: Horizon Books.

[5] Gray, Colin. S. (1986). *Nuclear Strategy and National Style*. Lanham: Hamilton Press.

adopción de esta postura disuasoria acaba en carreras de armamentos nucleares y en arsenales compuestos de miles de armas[6].

Por su parte, la «disuasión proporcional» se basa en el desarrollo de un arsenal nuclear capaz de infligir al posible agresor un nivel de daños al menos igual a la ventaja (en territorio, capacidad industrial, población, etc.) que el agresor pudiera alcanzar si ocupase efectivamente el territorio del agredido[7].

En realidad, la asimilación habitual entre el acceso al arma nuclear y la adquisición de un poder disuasorio cuasi ilimitado no es más que la asunción del concepto de «disuasión mínima» como universalmente válido. Su consecuencia es que iguala a todos los Estados nucleares, con independencia de la potencia y capacidades de su arsenal nuclear. Y, sin embargo, la potencia y capacidad de estos arsenales tienen efectos determinantes sobre su capacidad disuasoria real y sobre sus posibilidades de empleo en combate.

Las capacidades *objetivas* de los arsenales nucleares

Existen dos principios físicos básicos para la construcción de armas nucleares: la fisión nuclear (escisión de átomos grandes de elementos pesados —esencialmente uranio y plutonio— que produce una gran liberación de energía) y la fusión nuclear (unión forzada de núcleos de elementos ligeros —esencialmente hidrógeno— para convertirlos en elementos más pesados —helio—, con una liberación de energía mucho mayor que en la fisión). Las bombas de fisión tienen potencias medibles en el rango de las decenas de kilotones (miles de toneladas de trinitrotolueno), mientras que la potencia de las bombas de fusión tiene límites mucho mayores, llegando a las centenas de megatones (millones de toneladas de trinitrotolueno)[8].

Esta diferencia fundamental entre ambos tipos de armas nucleares ya la recogía Churchill en los inicios de la Guerra Fría. Para Churchill[9]: «Hay una inmensa distancia entra la bomba atómica y la de hidrógeno. La bomba atómica, con todo su horror, no nos lleva fuera de los límites del control humano, o de los acontecimientos manejables

[6] Frías Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 306.
[7] Gallois, Pierre (1961). *Balance of Terror: Strategy for the Missile Age.* Boston: Houghton Mifflin.
[8] Frías Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 199.
[9] Mandelbaum, Michael. (1981). *The Nuclear Revolution: International politics before and after Hiroshima*. Cambridge: University of Cambridge Press, p. 3.

en pensamiento o en acción, en paz o en guerra. Pero… [con] la bomba de hidrógeno, los fundamentos de las cuestiones humanas sufrieron una revolución».

De hecho, la destrucción ocasionada por los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki no fue mayor que la sufrida por Tokio, Yokohama o Dresde, empleando armas convencionales[10].

Es decir, para Churchill solo los arsenales compuestos de armas de fusión («termonucleares») constituyen realmente una nueva categoría de armamento. Sin embargo, y con todas las salvedades que implica la valoración de cuestiones tan reservadas como la composición y características de los arsenales nucleares, solo los «Estados nucleares» del TNP (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia) disponen de armas termonucleares. Los arsenales nucleares de los restantes Estados nucleares parecen estar compuestos de algunas decenas o de unos pocos centenares de armas de fisión[11]. Es decir, su empleo en combate, si concedemos crédito a Churchill, sería «manejable».

El segundo factor crítico a considerar al analizar un arsenal nuclear es el alcance y la seguridad de los vectores de lanzamiento disponibles: si solo se dispone de bombas de caída libre, el empleo de armamento nuclear implica disponer de un cierto grado de superioridad aérea, no siempre garantizado (más aún cuando el Estado que pretende emplear armas nucleares es más débil en el campo del armamento convencional que su rival), y, en todo caso, se carece de la seguridad absoluta de que el bombardero será capaz de penetrar las defensas aéreas y antiaéreas adversarias. Por este motivo, el misil balístico es el vector «por excelencia» del armamento nuclear, y pese a los esfuerzos realizados (como el publicitado sistema de defensa antimisil norteamericano), no existe hoy en día defensa eficaz frente a estas armas. No es sorprendente que los procesos de proliferación nuclear sean paralelos a los de desarrollo de misiles balísticos.

De la misma forma, si bien es cierto que los conflictos suelen ocurrir entre Estados vecinos o próximos, la globalización de la política internacional hace que muchos Estados tengan diferendos con otros geográficamente muy alejados, en especial con Estados Unidos, por su carácter de «hegemón» del sistema internacional, condición que le obliga a jugar un papel decisivo en muchos escenarios muy alejados de su

[10] Íbid, p. 2.
[11] Con ciertas dudas sobre Corea del Norte, que proclama disponer de armas termonucleares.

territorio (Irak, Afganistán, Irán, Corea del Norte…). Como consecuencia de lo anterior, la proliferación nuclear suele llevar en paralelo un programa de desarrollo de misiles balísticos del alcance adecuado a la lejanía de los objetivos a destruir.

Los dos factores anteriores proporcionarían una aproximación a las capacidades objetivas de los arsenales nucleares de un Estado determinado.

Además de ello, en este campo es importante contemplar el efecto de las alianzas nucleares. En consecuencia, es preciso considerar además el *nivel de compromiso de un aliado nuclear*[12], que determina si un Estado concreto mantiene una alianza (formal o informal) con otro Estado nuclear, e intenta medir la fiabilidad de esa alianza en caso de una agresión.

Este tipo de estudios sobre las capacidades *objetivas* de los arsenales nucleares son los más habituales en este campo. Y, sin embargo, no siempre son los más útiles para predecir el comportamiento de los Estados frente a las amenazas, cuando en ellas existe una dimensión nuclear.

La «voluntad» de emplear el armamento nuclear

La disuasión puede definirse como[13]: «La amenaza del uso de la fuerza dirigida a convencer a un potencial agresor de que no emprenda una acción determinada, puesto que los costes de ello serían inaceptablemente altos o que la probabilidad de éxito de esa acción sería extremadamente baja».

Es decir, la disuasión es una «amenaza», y su éxito depende no solo de las capacidades objetivas para ejecutarla, sino también de la percepción del adversario sobre la solidez de esa amenaza.

Sin embargo, cuantificar la voluntad real de ejecutar una amenaza militar en el campo de las relaciones internacionales es muy complejo, cálculo que resulta incluso más difícil en el caso de la disuasión nuclear.

Desde los albores de la Era Nuclear, los niveles de destrucción inherentes al empleo del armamento nuclear suscitaron la cuestión de la *racionalidad* del empleo del arma nuclear: dadas las consecuencias desastrosas de la utilización de armas nucleares, siempre es posible que el enemigo considere que una represalia nuclear no se va a

[12] Monteiro, Nuno P., & Debs, Alexandre (2014). «The Strategic Logic of Nuclear Proliferation». Revista *International Security*, vol. 39, n.º 2, pp. 7-51.
[13] Gerson, Michael S. (2009). «Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age». Revista *Parameters*, número de otoño, pp. 32-48, p. 34.

llevar a cabo, por razones de cálculo *racional.* La ejecución de una represalia nuclear presupone que un actor *racional* (el decisor político) es capaz de adoptar medidas *irracionales*. En un hipotético conflicto con Corea del Norte, ¿se arriesgaría Estados Unidos a una represalia nuclear norcoreana sobre Los Ángeles por proteger —o vengar— Seúl? ¿Compensaría a los norteamericanos cualquier posible ventaja estratégica obtenida frente a Corea del Norte la pérdida de la ciudad y de millones de conciudadanos?

Esta irracionalidad de la disuasión nuclear introduce un nuevo elemento que complica el cálculo estratégico: la *incertidumbre*[14]. Así, los Estados que ejercen la disuasión nuclear deberían esforzarse en mantener la indefinición de las circunstancias precisas que desencadenarían una respuesta nuclear, para imposibilitar el citado cálculo estratégico del adversario y para evitar que este realice acciones indeseadas, pero que no lleguen al límite declarado que desencadenaría una respuesta nuclear[15]. Es decir, que la definición de las circunstancias concretas que determinarían el empleo del armamento nuclear se mantiene deliberadamente vaga[16].

¿Quiere esto decir que no es posible deducir cuándo un Estado determinado ejecutaría una represalia o un primer uso de armas nucleares? Efectivamente: esto implica que no es posible saber con absoluta certeza las condiciones que desencadenarían un uso del armamento nuclear por parte de un Estado (incluso asumiendo que los dirigentes de ese Estado tuviesen una idea preconcebida de esas circunstancias). En consecuencia, es preciso recurrir a métodos indirectos para intentar determinar, con cierta probabilidad, esas circunstancias.

La «postura» nuclear y su efecto disuasorio

La «doctrina» podría definirse como «el conjunto de principios o normas que gobiernan el empleo de una capacidad»[17]. En consecuencia, la «doctrina nuclear» consistiría en la expresión de los principios o normas que gobiernan el empleo de las armas nucleares. La elección de una u otra «doctrina nuclear» es una opción individual de cada Estado. Sin embargo, como se ha dicho, la disuasión nuclear exige un cierto

[14] Beaufré, André. *Introduction à la Stratégie*. Paris, Armand Collins, 1964.
[15] Lozier, Jean-Louis (2014). «Incertitude et manoeuvre dissuasive». Revista *Heracles*, sección *Contrepoint,* de marzo, pp. 75-78.
[16] Frías Sánchez, C. *Op. cit*., p. 308.
[17] Latif, Ahmed (2014). «A Comparative Study of Nuclear Doctrines of India and Pakistan». Revista *Journal of Global Peace and Conflict*, pp. 129-146.

grado de incertidumbre, por lo que, en la práctica totalidad de los casos, las doctrinas nucleares publicadas resultan notablemente ambiguas.

En 2012, Viping Narang introduce un nuevo concepto que denomina «postura nuclear» que permite aproximarse con más precisión a la doctrina de empleo de las armas nucleares[18]. Narang define tres posibles «posturas» nucleares, que serían empleadas por todos los «Estados nucleares», exceptuando a las superpotencias (Estados Unidos y Rusia). Estas tres posturas las nombra como «catalítica», «represalia asegurada» y «escalada asimétrica», y se diferenciarían en cuatro características, una fundamental, que sería su *empleo principal previsto* (identificando tres posibles empleos «catálisis política», «represalia nuclear» o «primer uso nuclear»), de la que derivarían las tres restantes, sus *capacidades,* su *sistema de mando y control* y su *nivel de transparencia.*

La postura de «catálisis política» se refiere al desarrollo de un arsenal nuclear con la intención de forzar a un tercer Estado (en general, Estados Unidos, aunque no necesariamente) a ayudar militar o diplomáticamente al Estado que crea ese arsenal nuclear, en caso de recibir una agresión que amenace sus intereses vitales. De esta manera, la amenaza de «escalar» el conflicto hasta el empleo de armas nucleares pretendería forzar la intervención norteamericana o de la superpotencia aliada. Por su propia definición, es una doctrina nuclear que no es aplicable, ni necesaria, para las superpotencias. Esta postura no requiere arsenales nucleares grandes ni sofisticados, ni con un elevado índice de disponibilidad (no se espera tener que lanzar las armas en minutos), pero sí un sistema de mando y control centralizado al máximo (la decisión de presionar al aliado es claramente de alto nivel político) y un elevado nivel de secretismo (por la posible repercusión pública de esta doctrina, que puede enajenar el apoyo de la opinión pública aliada). El caso más claro de esta postura nuclear es el de Israel, al menos durante la crisis del Yom Kippur. Esta «postura nuclear» presenta muchas dudas sobre su credibilidad, desde el momento en que no existe una voluntad real de realizar un empleo del armamento nuclear, puesto que se considera que la sola amenaza del empleo de armas nucleares debe forzar la intervención del aliado. En consecuencia, su éxito disuasorio es muy limitado (como prueba el hecho de que Israel

[18] Narang, Viping. (2012). «What Does It Take to Deter? Regional Power Nuclear Postures and International Conflict». Revista *Journal of Conflict Resolution*, pp. 478-508.

—potencia nuclear *de facto*— no haya sido capaz de disuadir a sus adversarios de sus políticas hostiles)[19].

La postura de «represalia asegurada» busca alcanzar la disuasión mediante la amenaza de empleo de armas nucleares contra el posible agresor, en respuesta a un ataque nuclear. Esta es la postura de disuasión nuclear «clásica»[20].

Por su parte, la postura de «disuasión asimétrica» se basa en la amenaza de efectuar un «primer uso» (*first use*) del arma nuclear. Este «primer uso» implica la voluntad de responder con armas nucleares incluso a un ataque exclusivamente convencional. Los objetivos de este «primer uso» pueden ser tanto fuerzas o instalaciones militares en el campo de batalla o ciudades, centros industriales o instalaciones de mando y control (civiles o militares) situados en el interior del territorio nacional enemigo. La adopción de esta doctrina implica el desarrollo de vectores de lanzamiento seguros, procedimientos de empleo detallados (es decir, una doctrina de empleo militar del armamento nuclear de nivel, al menos, operacional, cuando no táctica) que incluyan delegación de autoridad para el lanzamiento en caso necesario y transparencia para asegurar que el posible adversario es consciente de esta decisión de empleo[21].

Narang defiende que el efecto final de las diferentes «posturas» nucleares es el de situar la *credibilidad* del empleo del armamento nuclear en lugares distintos en un imaginario contínuum en el que se situaría en un extremo la situación de ausencia de tensiones y en el opuesto el de la guerra nuclear total. La postura de «represalia asimétrica» sitúa en un punto muy bajo de ese contínuum la credibilidad del empleo del armamento nuclear, la postura «catalítica» lo hace en un punto incluso más bajo, mientras que la postura de «represalia asegurada» lo hace en un lugar mucho más próximo a la guerra nuclear total. Todos los Estados dotados de armamento nuclear han optado por basar el empleo de su armamento nuclear en alguna de estas tres opciones, aunque sin excluir que puedan aplicar simultáneamente más de una de ellas[22].

Según Narang, solo la postura de «disuasión asimétrica» se ha mostrado capaz de disuadir a un posible adversario de efectuar un ataque convencional, mientras que la postura de «represalia asegurada» ha respondido con precisión a la «paradoja de la

[19] Frías Sánchez, C. *Op. cit*., p. 310.
[20] íbid.
[21] Íbid.
[22] Íbid., p. 311.

estabilidad-inestabilidad» de Snyder: ha impedido que un conflicto escale hasta el uso del arma nuclear, pero no ha impedido que se produzcan conflictos importantes, pero de tipo convencional. Finalmente, la postura de «catarsis política» no ha funcionado en absoluto, llegando a incrementar la conflictividad de los Estados que la han empleado[23].

Para su estudio, Narang analiza el caso de Israel, pero también el de la India y Pakistán. Sus conclusiones fueron que la India aplica una postura de «represalia asegurada», mientras que Pakistán emplea actualmente la de «escalada asimétrica». Pakistán ha tenido éxito en disuadir a la más poderosa India en la crisis de Kargil en 1999, pero la India ha sido incapaz de evitar hostilidades más o menos abiertas por parte de Pakistán. De la misma forma, las ideas doctrinales hindúes sobre una posible ofensiva convencional en Pakistán en respuesta a un ataque terrorista o convencional paquistaní (doctrina llamada *Cold Start*) no han sido aprobadas oficialmente, en gran medida por considerar que ese ataque provocaría una respuesta nuclear paquistaní (lo que resultaría coherente con su postura nuclear de «escalada asimétrica»).

Los nuevos Estados nucleares y sus «posturas nucleares»

En la actualidad, las preocupaciones internacionales acerca del armamento nuclear se centran más en dos Estados: Corea del Norte e Irán. Mientras que el primero cuenta ya con una cierta capacidad nuclear, Irán todavía no ha hecho explosionar estas armas.

En la actualidad, lo poco que se sabe del arsenal nuclear norcoreano parece apuntar hacia una postura «catalítica», dirigida hacia China como potencia nuclear aliada. En efecto, el arsenal norcoreano actual es de reducida entidad, tiene un sistema de mando y control absolutamente centralizado (como casi todos los resortes de poder en el país) y su doctrina —si la hay— es absolutamente desconocida para el público. Como evidencia Narang, esta postura nuclear no ha mostrado un gran éxito. El desarrollo norcoreano de misiles balísticos capaces de alcanzar Estados Unidos parece apuntar hacia una postura de «represalia asegurada». Sin embargo, la «represalia asegurada» exige garantizar la supervivencia del arsenal nuclear a un ataque preventivo, por lo que Corea del Norte estaría abocada a una expansión de su arsenal nuclear que sometería a una dura prueba a sus limitados recursos económicos y a la propia estabilidad del régimen. Sin embargo, ambas posturas se caracterizan por una elevada centralización

[23] Íbid.

del sistema de mando y control, por lo que las posibilidades de desencadenar una guerra nuclear son limitadas: ninguno de sus vecinos ni de sus posibles adversarios tiene interés en desestabilizar el régimen norcoreano, y aún menos de emprender una guerra —convencional o nuclear— con Corea del Norte. Sin embargo, el temor generalizado de que la posesión del arma nuclear impulse al régimen de Kim-Jong-Un a ejecutar una política aún más agresiva que la actual, puede resultar infundado: Corea del Norte ha realizado y continúa realizando actividades hostiles hacia Corea del Sur, Japón o Estados Unidos desde mucho antes de que dispusiera de este arma (incluyendo el hundimiento con torpedos de una corbeta surcoreana, un acto de guerra). No es probable que esa hostilidad se incremente mucho más sin llegar a la guerra abierta. Esto suscita dudas sobre la utilidad práctica del arsenal nuclear norcoreano, fuera de su papel como «seguro de vida» del régimen, para evitar acabar eventualmente como Gadafi o Sadam Hussein. Esta utilidad limitada y el elevadísimo coste de evolucionar hacia una «represalia asegurada» (incluso muy reducida), podrían estar detrás de la posible renuncia de Corea del Norte a continuar la producción de armas nucleares.

El caso de Irán es distinto, y todavía es una incógnita. En principio, Irán no dispone de una superpotencia aliada que le permitiese adoptar una postura nuclear «catalítica», por lo que sus opciones se reducirían a la «represalia asegurada» o a la «escalada asimétrica». La efectividad de cada una de estas posturas es distinta, y el riesgo que implican de desencadenar un conflicto nuclear también son distintos, siendo mucho mayor en el caso de adoptarse la «escalada asimétrica».

El riesgo de una guerra nuclear

Es difícil valorar el riesgo de una guerra nuclear, desde el momento que no hay precedentes de un conflicto en el que se haya usado este armamento desde la Segunda Guerra Mundial. De lo estudiado por Narang, parece deducirse que este riesgo es mucho mayor en el caso de la extensión de la postura nuclear de la «escalada asimétrica».

En efecto, la «escalada asimétrica» introduce dos factores de riesgo importantes, ausentes en las otras dos posturas propuestas: la necesidad de desarrollar una doctrina de empleo en combate de las armas nucleares y la descentralización de la autoridad de lanzamiento. El desarrollo de una doctrina nuclear de combate implica,

como exponía Kahn, «pensar lo impensable», y buscar una lógica de empleo militar de las armas nucleares, seleccionando blancos y procedimientos de empleo y de explotación de los efectos de estas armas; por otra parte, la descentralización de la autoridad de empleo implica que las posibilidades de un error humano se multiplican tanto más cuanto mayor es el número de los decisores. Si, adicionalmente, se tiene en cuenta que estos decisores estarán envueltos en combate (con las tensiones físicas y emocionales que esto implica), la probabilidad de un error de cálculo es mucho mayor. Además de ello, el despliegue de armas nucleares en las proximidades del frente enemigo implica el riesgo de perderlas si el enemigo rompe el frente, poniendo a quien tenga la autoridad de lanzamiento de estas armas ante la disyuntiva de lanzarlas o que caigan en poder del enemigo, lo que supone otro importante acicate para su empleo.

La dispersión de las armas nucleares, imprescindible para la aplicación de la «escalada asimétrica», implica también importantes riesgos para la seguridad del armamento nuclear, ante la multiplicación de polvorines o depósitos con armamento nuclear, en muchas ocasiones con medidas de seguridad de circunstancias (especialmente en caso de despliegues reales en el marco de un conflicto armado).

La conjunción de esta postura nuclear con las circunstancias de un Estado con grandes dificultades internas y externas (caso actual de Pakistán) supone sin duda un importantísimo riesgo, probablemente mayor que el ampliamente publicitado caso de Corea del Norte. En efecto, pese a que Pakistán no es un recién llegado al selecto club de los Estados nucleares, y aun teniendo en cuenta que el Ejército es la institución probablemente más sólida del país, el complicado futuro económico al que parece abocado y la creciente extensión del radicalismo islámico entre amplias capas la población, unidos a su fragmentación étnica, arrojan preocupantes sombras sobre la seguridad de su descentralizado arsenal nuclear, en especial si se produjera un colapso del país, como ha ocurrido en otros casos (Libia, Siria, Túnez…).

Conclusiones

Vivimos en un mundo nuclear. La existencia del arma nuclear determina en gran medida la estructura del sistema internacional y permite entender decisiones políticas que serían difícilmente explicables sin ellas. La más obvia sería la «impunidad» rusa en el conflicto de Ucrania, pero en ningún caso es la única. Cuando en una determinada crisis interviene alguno de los Estados nucleares, esta acaba mediatizada por el factor

nuclear, aplicándose inevitablemente la citada paradoja de la «estabilidad-inestabilidad»: cualquier conflicto con un Estado dotado de armas nucleares tiene que resolverse respetando los «intereses vitales» de ese Estado, independientemente de su costo para otros Estados implicados.

Sin embargo, la desaparición de los bloques antagónicos de la Guerra Fría también ha hecho desaparecer casi por completo el riesgo de que un conflicto nuclear entre Estados distintos de las superpotencias de la época acabe provocando una guerra termonuclear total. Ni Rusia ni Estados Unidos tienen razones reales para desencadenar un ataque nuclear masivo contra el otro. Sus diferencias son, en realidad, relativamente menores, y difícilmente justificarían el recurso al arma nuclear. Este desarrollo, indudablemente positivo, tiene un contrapunto: el interés de ambas superpotencias en evitar un conflicto nuclear entre otros Estados también es menor. Por un lado, porque ahora hay Estados que no son aliados de ninguno de ellos (lo que no ocurría durante la Guerra Fría: todos los Estados se vieron forzados a tomar partido por una u otra de las superpotencias), y por otro porque una guerra nuclear limitada no implicaría necesariamente la temida «destrucción mutua asegurada» (la escalada hacia un intercambio masivo de ataques con misiles termonucleares) que era la base de la disuasión nuclear entre ambas superpotencias. Esta pérdida de interés (y también de capacidad de presión sobre muchos Estados) de las antiguas superpotencias es una de las razones que han erosionado el régimen de no proliferación nuclear, desgaste que explica los casos de Corea del Norte e Irán, pero también de India y Pakistán.

La mayoría de los arsenales nucleares de estos nuevos Estados nucleares parece componerse de armas de fisión. Es decir, como decía Churchill, su uso no nos llevaría «fuera de los límites de la comprensión humana». En consecuencia, los arsenales de armas de fisión, sobre todo en el marco de una postura nuclear de «escalada asimétrica», podrían encontrar con cierta soltura un lugar dentro de las doctrinas de combate de los países que poseen estas armas.

Finalmente, el régimen de no proliferación nuclear presenta importantes síntomas de desgaste. La teoría de regímenes defiende que estos se crean y se mantienen por dos motivos: bien por la existencia de una potencia hegemónica que resulta favorecida por los efectos de un régimen, bien porque este resulta útil y conveniente a sus miembros, y, en consecuencia, estarían dispuestos a mantenerlo incluso en ausencia de presión hegemónica. Las dos superpotencias que impusieron el régimen de no proliferación

nuclear tienen ahora mucha menor capacidad de presión sobre el resto de Estados (es recurrente el tema del declive norteamericano y evidente la decadencia rusa), y, por otro lado, los beneficios que obtenían del régimen los Estados no nucleares están disminuyendo: los casos de Corea del Norte y de Irán probarían que el régimen es incapaz de evitar el acceso de ciertos Estados al arma nuclear, incentivando la proliferación de sus rivales; el desarme nuclear de las superpotencias no se ha producido; y actualmente, es posible obtener asistencia tecnológica en el campo nuclear de fuentes distintas de los Estados nucleares autorizados por el TNP (Suráfrica, Malasia, Corea del Norte o Pakistán son suministradores de tecnología nuclear o de «doble uso»), sin necesidad de ser parte de ese Tratado. La aceptación de la India, Pakistán o Israel como Estados nucleares «de hecho» por parte de los Estados nucleares sancionados por el régimen es otra prueba de la incapacidad de los principales valedores del régimen para mantenerlo.

El horror de las guerras Napoleónicas permite entender los acuerdos que crearon el Concierto de Europa, que mantuvo la paz, aunque relativa, en el continente durante más de cincuenta años. Cuando las nuevas generaciones olvidaron esos horrores, el régimen de seguridad basado en el miedo a la guerra acabó despareciendo. De las misma manera, conforme el miedo al holocausto nuclear que dominaba la Guerra Fría se está olvidando, el miedo a las armas nucleares va desapareciendo de la conciencia colectiva, lo que redunda en un menor interés en mantener las restricciones a su desarrollo y, potencialmente, a su empleo.

Como en el célebre cuento de Monterroso, tras el sueño, «el dinosaurio sigue aquí»: las armas nucleares siguen presentes en nuestro mundo (aunque tendamos a olvidarlo), y la erosión del régimen de no proliferación nuclear y el olvido de sus efectos incrementan día tras día el riesgo de un conflicto nuclear «limitado», si es que tal concepto pudiera existir.

*Carlos Javier Frías Sánchez**
Teniente coronel de Artillería (DEM)
Doctor en paz y seguridad internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

67/2018 04 de junio 2018

*Augusto Conte de los Ríos**

El vehículo submarino autónomo de la Armada española

El vehículo submarino autónomo de la Armada española

Resumen

La aparición del submarino revolucionó el teatro de las operaciones navales. Sólo hay que recordar la hazaña del alemán Otto Weddigen y el U-9 contra los cruceros británicos Aboukir, Hogue y Cressy, tres modernas unidades hundidas por un frágil y pequeño submarino. Narciso Monturiol decía que de todas las artes conocidas, la de navegar debajo del agua era, sin duda, la más difícil y arriesgada empresa que podía emprender el hombre. Los progresos en la tecnología nos permiten aunar ambas ideas, el poder y discreción del submarino con los avances en robótica y sistemas autónomos. Mediante el análisis de la producción académica de la Web of Science en la última década, el registro de patentes en ese periodo y el estudio de los vehículos submarinos autónomos actuales, se propondrá cuál es el vehículo óptimo para la Armada. España se encuentra a punto de culminar su mayor proyecto, el submarino S-80 y es necesario pensar ya en el siguiente salto. Este artículo pretende poner algo de luz en tan compleja empresa.

Palabras clave

Submarino, vehículo no tripulado, dron, robot, planeador submarino, autónomo, guerra antisubmarina.

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

The autonomous submarine vehicle of the Spanish Navy

Abstract

The birth of the submarine changed the theatre of naval operations. We just have to remember the feat by the German Otto Weddigen and the U-9 against the British cruisers Aboukir, Hogue and Cressy, three modern units sunk by a fragile, small submarine. Narciso Monturiol used to say that of all the known arts, navigation under water was, undoubtedly, the most difficult and risky endeavour that man could undertake. The developments in technology allow us to combine both ideas, the power and discretion of the submarine with the advances in robotics and autonomous systems. Thanks to the analysis of the academic production of the Web of Science in the last decade, the patents registered in that period and the study of the current underwater autonomous vehicles, we will put forward which the optimal vehicle for the Spanish Navy is. Spain is about to conclude her biggest project, the S-80 submarine, and it is necessary to think about the next jump. This article aims to shed light on such a complex issue.

Keywords

Submarine, Unmanned Vehicle, Drone, Robot, Underwater Glider, Autonomous, Antisubmarine Warfare.

Introducción

La llegada de los drones al escenario bélico ha hecho cambiar muchos manuales tácticos, ya no se concibe un conflicto sin el uso de estos modernos vehículos autónomos. Los arsenales del mundo se empiezan a llenar de estos raros vehículos denominados *unmanne*[1].

Su empleo se ha hecho especialmente importante en el escenario de las guerras hibridas o contra el terrorismo[2]. Inicialmente sólo se empleaban en labores de inteligencia, pero rápidamente, su versatilidad hizo que empezaran a montar armas y usarse como *hardkill*[3].

España se ha apuntado a esta nueva corriente, la Armada española acaba de incorporar una flotilla de estas pequeñas aeronaves autónomas denominada Undécima Escuadrilla. Esta escuadrilla aglutina la mayor parte de los sistemas aéreos autónomos de la Armada, estando dotada de cuatro Scan Eagle[4], un Skyhook marítimo y un lanzador *Super-Wedge HP*[5].

Por su parte, la Infantería de Marina también ha iniciado el mismo proceso con los Wasp-AE[6], el multicóptero Huginn X-1[7], el Alcotan en su fase de prototipo, y los Fulmar[8] que acaban de ser certificados en su proceso de EVALO (Evaluación Operativa). Eso respecto a la Armada, Tierra y Aire también están incorporando este tipo de vehículos, incluso se empieza a hablar de sistemas antidrones[9], todo muy enfocado a los vehículos aéreos.

---

[1] El término UNMANNED es el más extendido para referirse a este tipo de vehículos no tripulados que se controlan de forma remota y que suelen llevar multitud de sistemas y sensores para su funcionamiento.

[2] JORDÁN ENAMORADO, J. La campaña de ataques con drones en Yemen. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, (1), 37-59.

[3] FRANKE, U. E. Drones, Drone Strikes, and US Policy: The Politics of Unmanned Aerial Vehicles. Parameters, Spring 2014, 44(1), 121-130.

[4] «La Armada prueba con éxito su nuevo "Dron" Scaneagle». ABC, [En línea]. Disponible en: www.abc.es [Último acceso: 11 05 2018].

[5] JUÁREZ GALÁN, D. Los UAV de la Armada y los países de su entorno. Revista general de marina, 2016, 271(2), 333-340.

[6] «El Tercio Armada consigue la certificación de su sistema no tripulado WASP-AE». Defensa.com, [En línea]. Disponible en: www.defensa.com/espana/tercio-armada-consigue-certificacion-sistema-no-tripulado-wasp . [Último acceso: 11 05 2018].

[7] «La Infantería Marina de la Armada Española se entrena para el uso de drones». Onemagazine, [En línea]. Disponible en: www.onemagazine.es/industria-drones-infanteria-marina-entrenamiento-aeronave . [Último acceso: 11 05 2018].

[8] «La Infantería Marina de la Armada operará el Fulmar». Infodefensa.com, [En línea]. Disponible en: www.infodefensa.com/es/2017/10/25/noticia-infanteria-marina-operara-fulmar-adquirido-armada. [Último acceso: 11 05 2018].

[9] Los últimos avances en este tipo de armas tiende hacia los cañones de energía láser conocidos en sus siglas en inglés como LaWS (acrónimo de *Laser Weapon System*).

El desarrollo de los vehículos autónomos marítimos va más despacio, aunque ya se cuenta con prototipos de diferentes empresas españolas enfocados a la guerra de minas[10]. La ventaja de utilizar este tipo de vehículos es muy amplia, además del coste, se asegura la vida de las tropas, lógicamente el riesgo de perder un operador es menor si se hace desde la distancia.



Figura 1: Técnicos de la *US Navy* operando un vehículo submarino

Un vehículo submarino tiene doble ventaja, a la ventaja intrínseca que tiene en general este tipo de coste, se suma la discreción y la dificultad de su detección. Las Armadas de la OTAN están analizando cuál va a ser el vehículo autónomo del futuro.

Mediante el estudio de la producción académica mundial sobre los vehículos submarinos autónomos localizada a través de la Web Of Science (WoS) y el análisis informétrico del registro de patentes relacionados con entidades y autores se realiza una valoración del nivel de innovación tecnológica en este campo.

Los análisis de cocitación y coautorías de documentos, acompañados del uso de herramientas de visualización de grafos de red, consiguen dar una visión global de los documentos más citados y la tendencia del avance en el desarrollo tecnológico de este tipo de vehículos. La comparación entre los trabajos académicos y el registro de patentes, permite localizar qué empresas están invirtiendo y apostando por esta tecnología, determinando el sector al que pertenecen, industria militar, transportes u oceanografía.

[10] «Proyecto OCEAN MASTER (Vehículo Autónomo Multipropósito)». SAES, [En línea]. Disponible en: www.electronica-submarina.com/idi/ [Último acceso: 11 05 2018].

Por último, el análisis de las palabras clave sirve para descubrir dónde se encuentran los mayores escollos para desarrollar estos sistemas[11]. Términos legales[12], relacionados con las comunicaciones o con la energía que mueve estos vehículos, son palabras que aparecen en muchos de los documentos.

La importancia para España del desarrollo de esta tecnología y su posible empleo como arma, llevará a determinar qué empresas son las que están realizando los mayores más avances en este campo y permitirá avanzar de manera más rápida.

La última revolución militar fueron los vehículos autónomos aéreos[13] y dentro de los llamado *unmanned*, queda por desarrollar, la que será sin duda la gran revolución de nuestro siglo, el uso de vehículos submarinos para la exploración de los fondos marinos. Los UUV[14], acrónimo de *Unmanned Underwater Vehicle*, no son ciencia ficción, este tipo de armas empieza a proliferar y hay que pensar en preparar su llegada.

Origen de los UUV

El origen de los vehículos submarinos «tripulados» se puede remontar al viaje de Alejandro Magno y su esfera de cristal. En España, sería durante el reinado de Carlos V, cuando se hacen las primeras pruebas de un sumergible de madera en el Tajo[15] (*Opusculum Taisnieri*, Colonia 1562). El hombre seguiría soñando con la posibilidad de navegar debajo del agua hasta la llegada del Ictíneo de Monturiol y el proyecto de submarino torpedero de Isaac Peral.

Todos estos vehículos eran tripulados y, no sería hasta los años sesenta con el accidente de las bombas de Palomares[16] cuando se emplea por primera vez un vehículo no tripulado en España[17]. Eran los llamados ROV, acrónimo de *Remote*

[11] GOLDBERG, D., SEEREERAM, S. y KEY, B. Swarming Unmanned Underwater Vehicles. Sea Technology, Apr. 2017, 58(4), 31.
[12] HEINTSCHEL VON HEINEGG, W. The Development of the Law of Naval Warfare from the Nineteenth to the Twenty-First Century—Some Select Issues. In T.D. GILL, R. GEIß, H. KRIEGER
[13] «Monografías del SOPT 15: Proyecto RAPAZ y tecnologías anti-RPAS». MdD, [En línea]. Disponible en: www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es [Último acceso: 11 05 2018].
[14] La palabra UUV es un acrónimo en inglés de «Unmanned Underwater Vehicle».
[15] El primer experimento de navegación submarina conocido en España fue en 1538, una prueba en el río Tajo en presencia de Carlos V, según el informe «Opusculum Taisnieri» publicado en Colonia en 1562.
[16] «The Cable-controlled Undersea Recovery Vehicle (CURV)». Marine Technology News, [En línea]. Disponible en: www.marinetechnologynews.com/blogs/tags/curv~2di [Último acceso: 11 05 2018].
[17] «Mus in Nato». CJOS/COE, [En línea]. Disponible en: www.cjoscoe.org/images/MUS_in_NATO [Último acceso: 11 05 2018].

Vehicle Operated, vehículos submarinos filoguiados y operados de forma remota desde superficie.

Tras el éxito de Palomares, proliferan los ROV como antecesores de los UUV. Se extiende su uso en labores que conllevan riesgo para la vida humana: minería submarina, industria petrolera, tendido de cables, arqueología subacuática, oceanografía y sobre todo, guerra de minas.



Figura 2: Vehículo CURV utilizado en Palomares

Los fondos marinos se van abriendo a estos artefactos y empiezan a aparecer en escena los primeros UUV, todo gracias a la revolución de la nanotecnológica y la incursión de la inteligencia artificial, máquinas que aprenden con su funcionamiento. Desaparecen muchos límites y se plantea un uso mucho más amplio, por ejemplo, trabajos autónomos con cables submarinos, labores de inteligencia y por qué no, su empleo como arma[18].

La revolución de la tecnología robótica permite soñar en un futuro próximo con vehículos submarinos completamente autónomos, vehículos que surcarán las profundidades marinas, dando acceso al 70 % de una Tierra que está aún sin explotar.

[18] «Russia's nuclear underwater drone is real and in the Nuclear Posture Review». Defense News, [En línea]. Disponible en: www.defensenews.com [Último acceso: 11 05 2018].

Análisis de la producción académica

La Web of Science recoge las referencias de las principales publicaciones científicas de cualquier disciplina del conocimiento. Es una herramienta esencial para el apoyo a la investigación y para conocer los avances realizados por la comunidad científica. Para este estudio se han buscado los términos *UNMANNED*, *DRONE*, o *GLIDER* y *UNDERWATER*, realizando la búsqueda con ayuda de operadores booleanos y la combinación de los términos anteriormente citados.

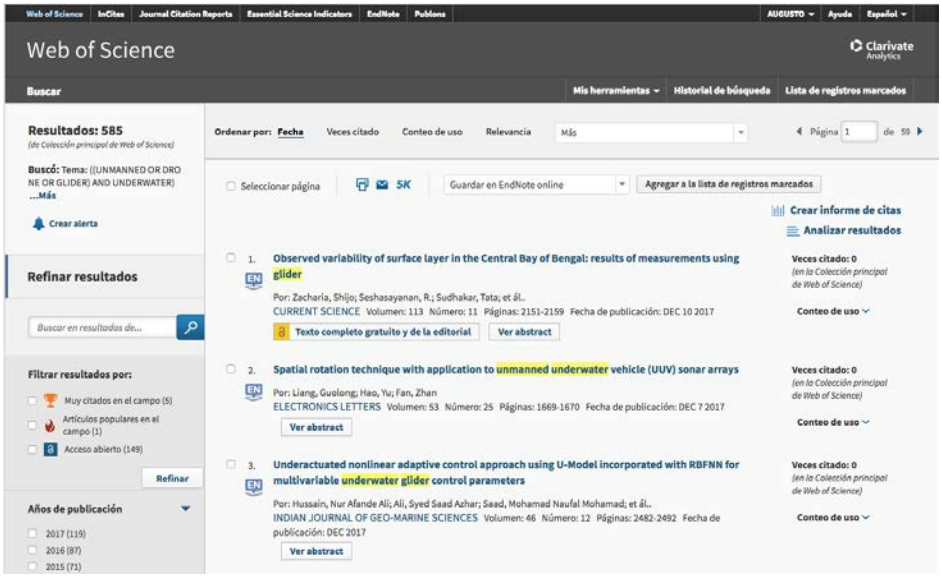


Figura 3: Búsqueda realizada por el autor en WoS

En la recuperación sin el término *UNDERWATER*, se obtiene el número de artículos publicados sobre vehículos autónomos sin diferenciar, entre terrestres, marítimos y aéreos, siendo estos últimos los que tienen actualmente mayor auge. La búsqueda se ha acotado a los años 2007-2017, particularizándose para la base de datos de la

Science Citation Index Expanded[19] (SCI-EXPANDED), encontrando 585 artículos distribuidos en las siguientes materias.

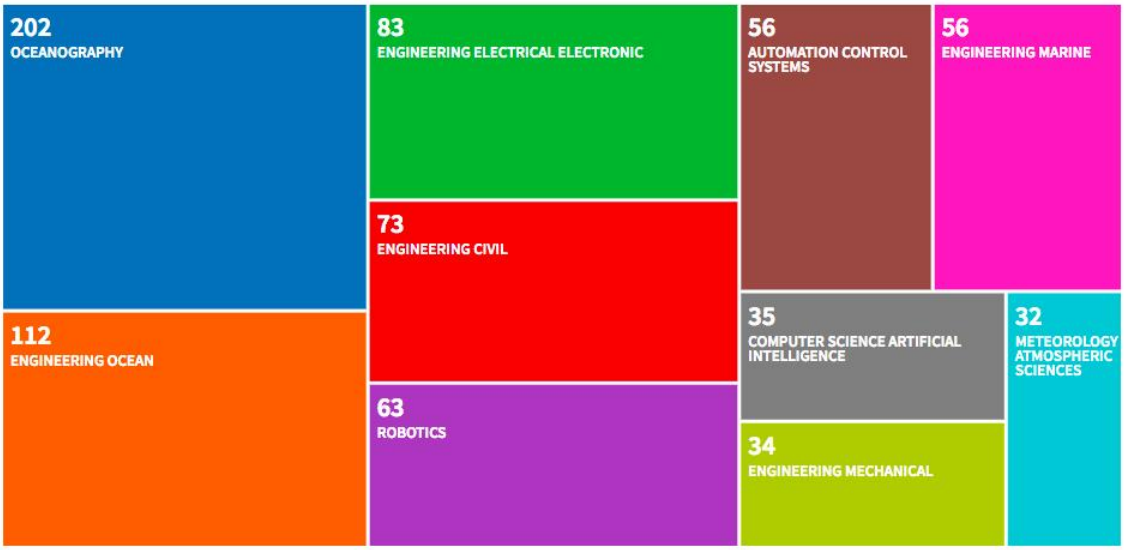


Figura 4: Resultados de la búsqueda por materia realizada por el autor en la WoS

Más del 50% de la producción académica, se realiza en Estados Unidos y la República Popular de China, ocupando España el noveno lugar con 19 artículos.

Países	Registros	% of 585
USA	227,00	38,803
PEOPLES R CHINA	119,00	20,342
SOUTH KOREA	40,00	6,838
ITALY	34,00	5,812
ENGLAND	30,00	5,128
CANADA	26,00	4,444
AUSTRALIA	20,00	3,419
MALAYSIA	19,00	3,248
SPAIN	19,00	3,248
FRANCE	18,00	3,077

Tabla 1: Relación de los 10 países con más publicaciones (WoS)

[19] Science Citation Index (SCI) es una base de datos documental donde se recogen todas las contribuciones (artículos, editoriales, cartas, revisiones, discusiones, etc.) que se puedan publicar a las revistas de ciencia y tecnología indizadas por Thomson Reuters.

Existe una fuerte presencia de autores asiáticos, aunque el autor con mayor número de documentos es Rudnick[20]. El primer español es Alberto Álvarez con un total de 11 artículos. Álvarez ha colaborado con el CMRE[21], Centro de Excelencia de la OTAN en La Spezia (*Centre for Maritime Research and Experimentation*).

Autores	Registros	% of 585
RUDNICK DL	26	4,444
YAN ZP	16	2,735
DAVIS RE	14	2,393
WANG YH	14	2,393
SCHOFIELD O	13	2,222
WANG SX	12	2,051
ALVAREZ A	11	1,88
ARSHAD MR	10	1,709
TODD RE	10	1,709
KOHUT J	9	1,538

Tabla 2: Relación de los 10 autores con más publicaciones (WoS)

Se realiza el análisis de coautoría, cocitación, concurrencia y emparejamiento con VOSviewer[22], filtrando en 5 el mínimo de documentos escritos por cada autor y realizando los análisis por países, organismos y palabras claves. El resultado obtenido se puede observar en las siguientes imágenes.

[20] Daniel L. Rudnick, profesor de Oceanografía en la Universidad San Diego de California. «Rudnick». UCSD, [En línea]. Disponible en: chowder.ucsd.edu/Rudnick/Daniel_L._Rudnick.html [Último acceso: 11 05 2018].
[21] Conocido anteriormente como Centro de Investigación Submarina de la OTAN (NURC), el Centro de Investigación y Experimentación Marítima (CMRE) es una instalación de investigación científica y experimentación de la OTAN que organiza y lleva a cabo investigación científica y desarrollo tecnológico, centrado en el dominio marítimo.
[22] «VOSviewer, herramienta para visualizar gráficos de redes bibliométricas». VOSviewer, [En línea]. Disponible en: www.vosviewer.com www.defensenews.com [Último acceso: 11 05 2018].

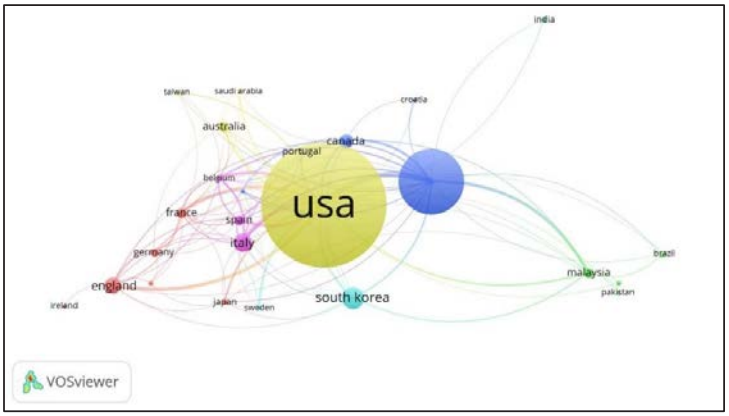


Figura 5: Visualización networks de citación por países en VOSViewer.
Información elaborada por el autor

En el análisis por países, el primer lugar lo ocupa Estados Unidos, el segundo China, siguiéndoles Corea del Sur, Inglaterra e Italia, con España manteniendo el noveno lugar.

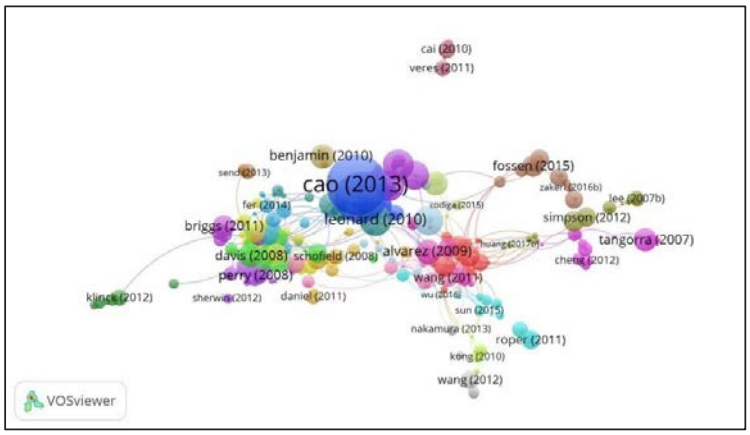


Figura 6: Visualización network de citación de documentos según número de citas.
Información elaborada por el autor

Se revela la preminencia de autores de procedencia o apellidos asiáticos. Precisamente el artículo más citado es uno de Cao[23] (2013). Analizando el gráfico de cocitación se llega a la conclusión que los autores con mayor número de documentos cocitados son Rudnick y Wang[24].

[23] Yongcan Cao es profesor de la Universidad de Texas San Antonio en Estados Unidos. «Yongcan Cao». UTSA, [En línea]. Disponible en: engineering.utsa.edu/electrical-computer/team/yongcan-cao [Último acceso: 11 05 2018].

[24] YanHui Wang es profesor de la Universidad de Tianjin en China. «YanHui Wang». Researchgate, [En línea]. Disponible en: www.researchgate.net/scientific-contributions/2065471108_Yan-hui_Wang [Último acceso: 11 05 2018].

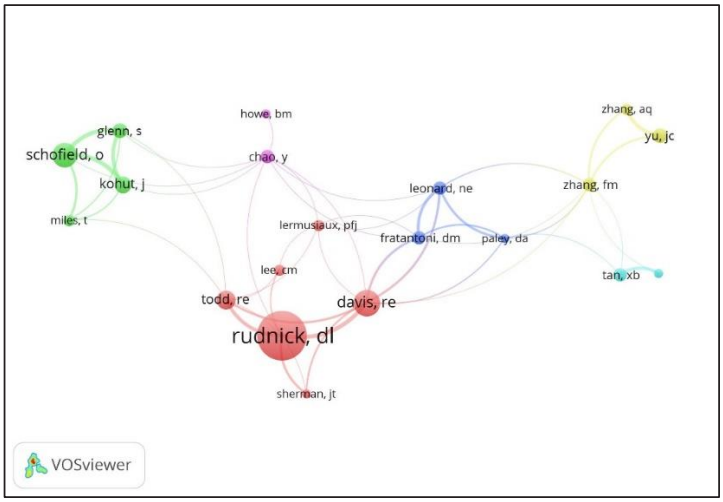


Figura 7: Visualización network de coautorías de autores según número de documentos. Información elaborada por el autor

El análisis de las palabras clave permite centrar las búsquedas y detectar qué términos son los más empleados en este tipo de trabajos. También dan un indicio de cuál es el mayor problema que presentan los UUV, el control y seguimiento debajo del agua.

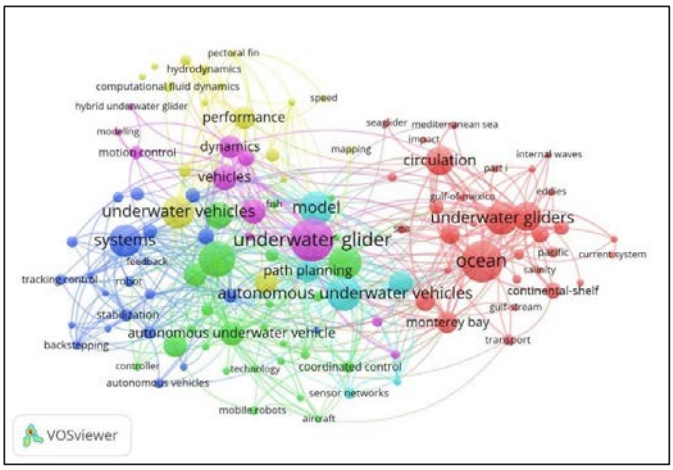


Figura 8: Visualización network de palabras clave según número de veces que aparecen en los documentos. Información elaborada por el autor.

En el análisis de citaciones de los autores por documentos, se obtienen un total de 38 autores ordenados en 5 nodos diferentes. El número de caminos que unen estos 5 nodos son 251, resultando un grafo aplanado de gran densidad.

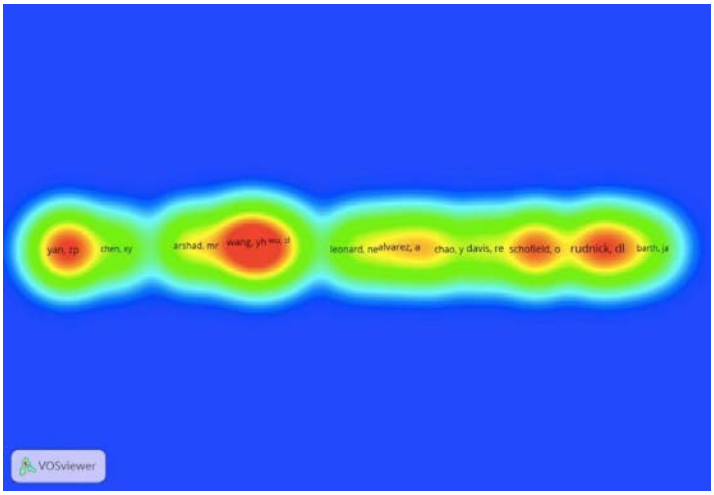


Figura 9: Visualización por densidad de citas y número de documentos.
Información elaborada por el autor

Filtrando la tabla de citación de autores a al menos diez artículos, revela que existe al menos un autor por nodo que cumple esas condiciones, siendo el nodo 4 de Rudnick y Davis[25] el más fuerte. El español Alberto Álvarez es el único representante del nodo 2, con 11 documentos.

Label	Nodo	Enlaces	Peso enlace	Documentos	Citas	Citas Normalizado
rudnick, dl	4	20	273	26	470	584.342
davis, re	4	26	237	14	850	384.286
yan, zp	3	4	14	16	36	90.736
schofield, o	5	14	78	13	133	85.901
wang, x	1	16	90	12	96	67.794
wang, yh	1	17	102	14	90	64.733
alvarez, a	2	18	109	11	117	8.152

Tabla 3: Relación de autores con más 10 publicaciones citadas (WoS)

En el análisis de producción por organismo, destacan las universidades norteamericanas, especialmente la Universidad de San Diego, siguiéndole la Universidad de Harbin en Reino Unido, el Instituto Woods en California y la Universidad de Tianjin en China. Existe una agrupación en 3 nodos con 44 organismos diferentes, ninguno español[26].

[25] Russ Davis fue director del NOAA y está adscrito a la Universidad de San Diego. «Russ Davis». UCSD, [En línea]. Disponible en: scrippsscholars.ucsd.edu/redavis/biocv [Último acceso: 11 05 2018].
[26] La Universidad de Gerona cuenta con un programa de Robótica Submarina muy interesante aunque

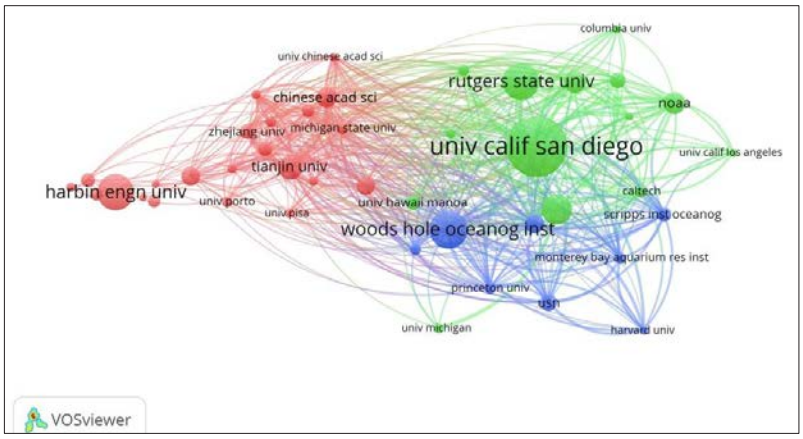


Figura 10: Visualización network de organismos por número de documentos publicados. Información elaborada por el autor

Para concluir, coexiste una fuerte presencia de organismos y autores localizados en Estados Unidos, siguiéndole la República Popular China. Respecto a los autores, destacar la presencia del español Álvarez entre los 10 primeros, autor que empezó su formación en universidades españolas pero que ha desarrollado parte de su trabajo en un organismo de la OTAN.

Análisis del registro de patentes

Para el análisis del registro de patentes se utiliza el buscador de patentes de Cambia[27] (www.lens.org). Este buscador registra en una base de datos todas las patentes que se incorporan a cualquiera de los sistemas de clasificación de patentes más importantes del mundo como la Oficina de Patentes de Europa (EPO), la Oficina Internacional de Patentes (WIPO), la Oficina de Patentes de Estados Unidos (USTO) y la Oficina de Patentes de Australia (IP Australia).

Existen otros buscadores[28] pero este es más amplio y además de ser gratuito, permite realizar muchos estudios. Actualmente incorpora más de 100 millones de patentes.

no haya entrado en este estudio. «Girona Underwater Vision and Robotics». CIRS, [En línea]. Disponible en: www.cirs.udg.edu [Último acceso: 11 05 2018].

[27] «Cambia» es un instituto independiente, sin ánimo de lucro que se dedica al estudio de la producción académica. Lens es una iniciativa conjunta entre Cambia y la Universidad Tecnológica de Queensland.

[28] «Google Patents». Google, [En línea]. Disponible en: patents.google.com [Último acceso: 11 05 2018].

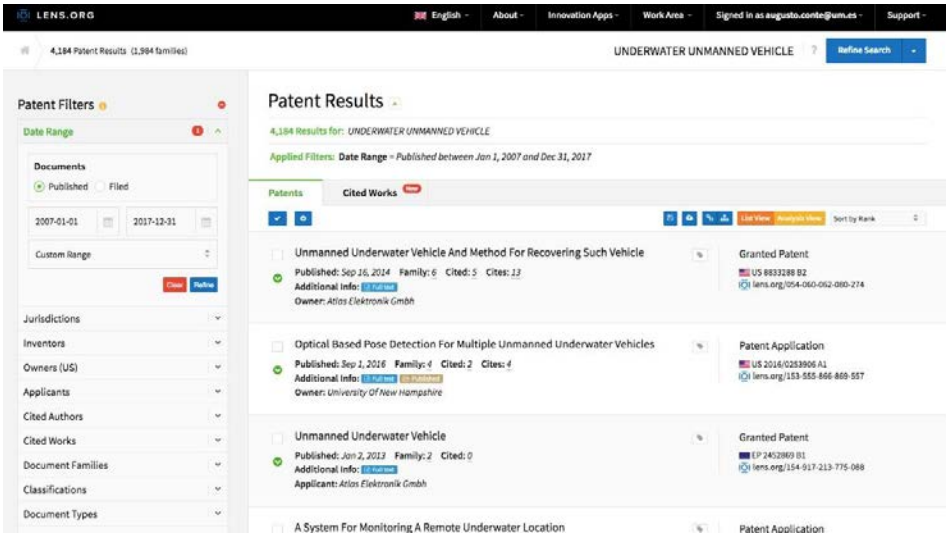


Figura 11: Buscador de patentes de Lens (CAMBIA)

Se realiza una búsqueda de patentes que incluya alguno de los siguientes términos: *UNDERWATER*, *UNMANNED* y *VEHICLE*. Estos términos han sido seleccionados de acuerdo a las palabras claves más utilizadas en WoS, aspecto visto anteriormente. El periodo de la búsqueda es el mismo que el empleado en el análisis de la producción académica.

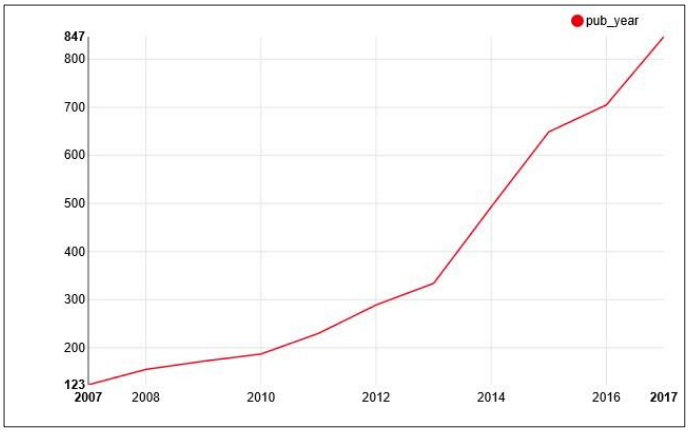


Figura 12: Patentes registradas entre 2007-2017

Se observa un fuerte incremento de registro de patentes en los últimos 10 años, multiplicándose por 8 el número de patentes registradas. La mayor parte de estas patentes están relacionados con la industria de la Defensa o el transporte, donde

destacan multinacionales como Google o Fedex. Entre las diez primeras empresas por número de patentes, aparecen 5 que están dedicadas por entero a la Defensa.

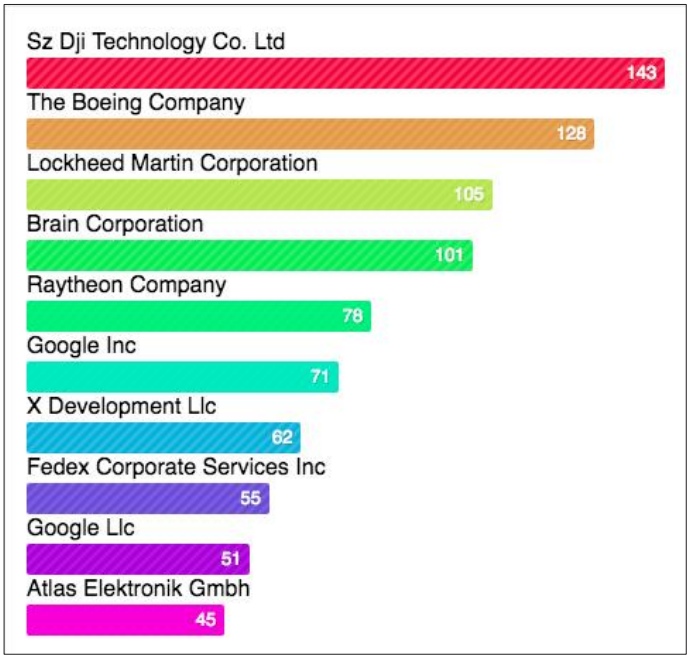


Figura 13: Patentes registradas por compañía entre 2007-2017

El caso de Google con la presencia de cuatro empresas es paradójico, aunque bien es cierto que estas patentes suelen estar referidas a aplicaciones o teorías embrionarias y por supuesto no están orientadas a Defensa, inicialmente.

La única empresa de procedencia asiática se dedica a la fabricación de pequeños drones aéreos (Sz Dji[29]), quedando las norteamericanas Boeing, Lockheed Martin y Raytheon[30], y la alemana Atlas Elektronik GmbH, como las únicas empresas de interés para este estudio.

[29] «DJI Products». DJI, [En línea]. Disponible en: www.dji.com [Último acceso: 11 05 2018].

[30] Boeing, Lockheed Martin y Raytheon son los tres mayores contratistas de armamento del mundo y entre los tres, solo en 2016 consiguieron unos 100.000 millones de dólares en contratos con la Administración del presidente Obama.

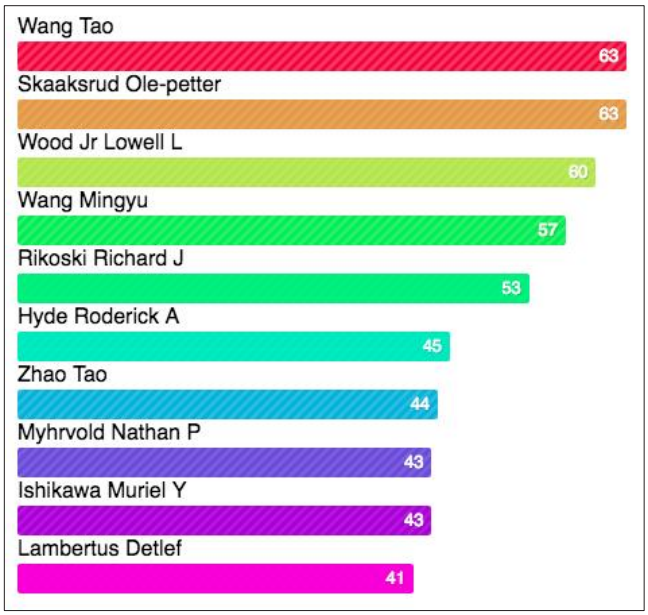


Figura 14: Patentes por inventores entre 2007-2017

Respecto a los inventores que han registrado las patentes, se observa una fuerte presencia de autores asiáticos, aunque muchas patentes derivan de trabajos realizados en universidades occidentales, tal y como se vio en el análisis anterior. España tiene escasa o nula presencia en el registro de patentes.



Figura 15: Patentes registradas en España 2007-2017
Información elaborada por el autor

Situación actual de los UUV

El mercado evoluciona rápidamente y se prevé que haya un aumento de prototipos y soluciones variadas. Estados Unidos y sus empresas, son los principales precursores de los UUV.

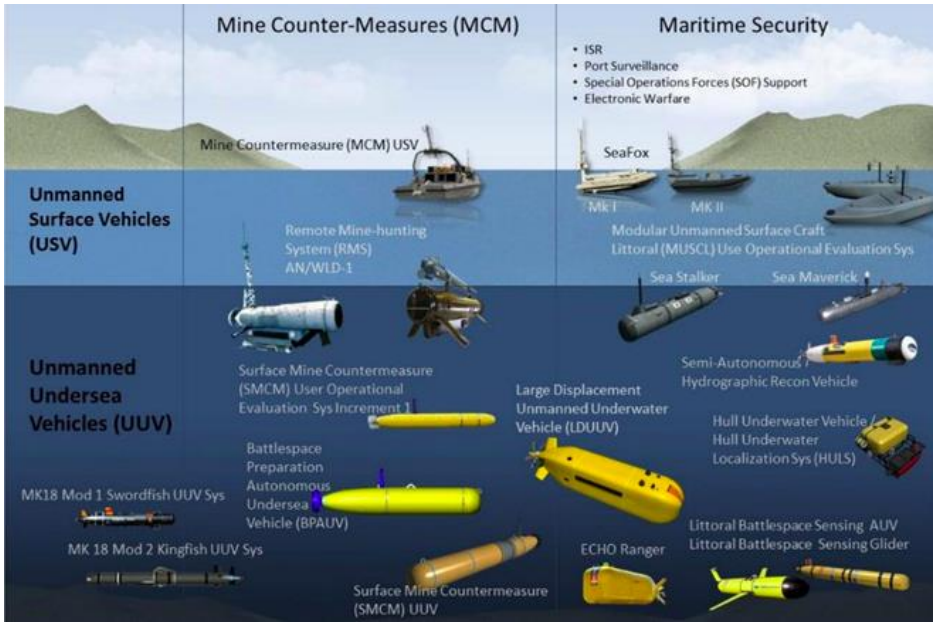


Figura 16: Clasificación de Sistemas Autónomos Marítimos (US Navy)

La US Navy puso en marcha un plan en 2004[31] para incorporar estos vehículos a su lista de unidades. En 2017, se crea el primer escuadrón de estos vehículos[32] con una previsión de gasto en programas relacionados con los UUV de 279 millones[33] de dólares. Los UUV son una realidad en la US Navy, la oficina que se encarga de estos programas es la *US Navy Unmanned Maritime Systems Program Office*[34].

[31] «The Navy Unmanned Undersea Vehicle (UUV) Master Plan». US Navy, [En línea]. Disponible en: www.navy.mil/navydata/technology/uuvmp [Último acceso: 11 05 2018].
[32] «Navy stands up first underwater drone squadron». Navy Times, [En línea]. Disponible en: www.navytimes.com/news/your-navy/2017/10/11/navy-stands-up-first-underwater-drone-squadron [Último acceso: 11 05 2018].
[33] GETTINGER, Dan (2016). «Drone Spending in the Fiscal Year 2017 Defense Budget». Drone Center, [En línea]. Disponible en: dronecenter.bard.edu/files/2016/02/DroneSpendingFy17 [Último acceso: 11 05 2018].
[34] «Navy Racing to Test, Field Unmanned Maritime Vehicles for Future Ships». USNI News, [En línea]. Disponible en: news.usni.org/2017/09/21/navy-racing-test-field-unmanned-maritime-vehicles-future-ships [Último acceso: 11 05 2018].

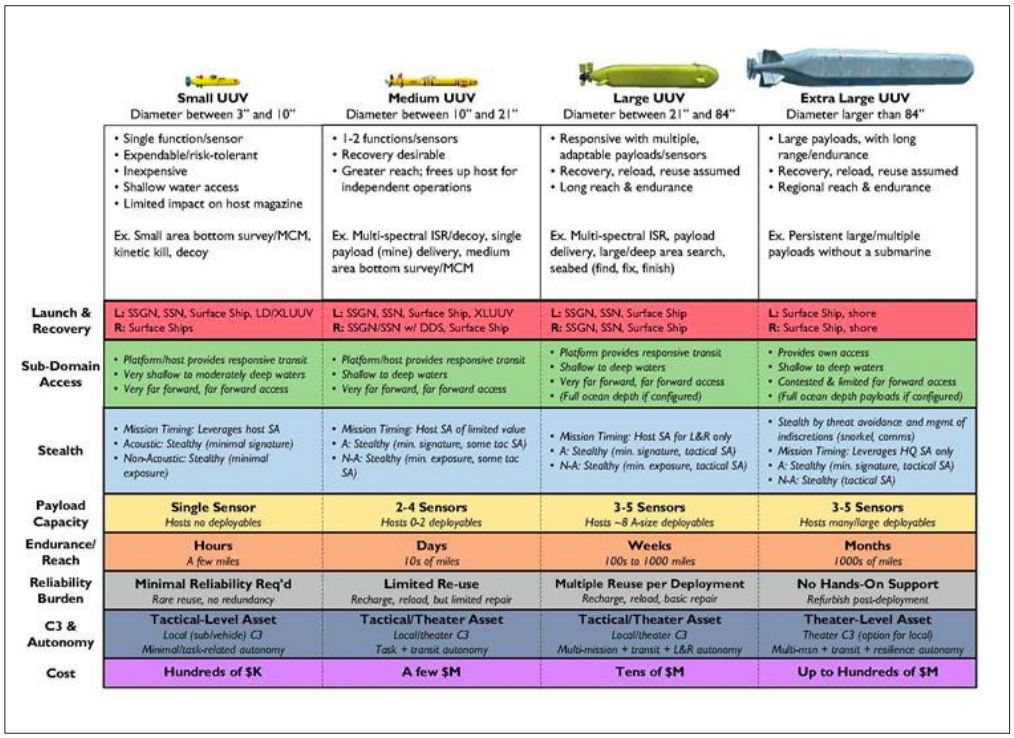


Figura 17: Clasificación de los UUV en la OTAN (CJOS/COE)

Las condiciones que encontramos en nuestras aguas, nos obliga a tener un UUV que alcance velocidades superiores a 6 nudos, un modelo *Large* o *Extra Large*. La capacidad de los grandes UUV puede llegar a ser casi la misma que un submarino de la Gran Guerra. Analizando el caso particular del Proteus[35], sistema dual UUV y SDV[36], fabricado por la casa Battelle[37] y Huntington Ingalls Industries en colaboración con el Undersea Solutions Group (USG) de la *US Navy* se halla un vehículo con capacidad para transportar buceadores, realizar trabajos debajo del agua y llevar todo tipo de carga.

El Proteus con 7,8 metros de eslora y un diámetro de 1,6 metros y un volumen de carga de 4,81 m^3. Propulsado por pilas de litio, su autonomía es similar a la de los viejos sumergibles de la Gran Guerra, 30 días y 5.000 millas, mejorando el tiempo que puede operar debajo del agua, 720 horas (siempre que no sea con los buceadores[38]).

[35] El PROTEUS fue exhibido durante la «Navy League's Sea-Air-Space Exposition 2016» celebrada en los Estados Unidos.

[36] Puede operar en dos modos: vehículo submarino para buceadores tripulado (SDV) y vehículo submarino no tripulado y autónomo (UUV).

[37] Bluefin Robotics es una empresa subsidiaria de Battelle perteneciente a la División de Ingeniería del Grupo Columbia (ahora denominado Undersea Solutions Group).

[38] Para el modo SDV, vehículo de buceadores, cuenta con 10 tomas de aire que dan una autonomía de

La profundidad máxima, conocida, es de unos 200 pies (66 metros) y, la capacidad de carga es de unos 600 kilogramos consiguiendo una velocidad máxima de 9 nudos.



Figura 18: Modelo UUV Proteus (Naval-technology)

Respecto a sensores, cuenta con dos mástiles y cuatro cámaras. Emplea las bandas de VHF, Iridium y FreeWave para operar en superficie y un modem acústico de la casa Benthos para la comunicación submarina. El sensor acústico principal es un sónar multibanda de 300 kHz que se utiliza para la detección de obstáculos.

Otro vehículo muy interesante es el Echo Voyager[39] de la casa Boeing. Se trata de otro *Extra Large* UUV, con una autonomía y carga útil parecida al Proteus. Varía su profundidad máxima, 3.000 metros y en este caso no cuenta con posibilidad de llevar a buceadores.

10 horas. La profundidad en este caso se reduce a 150 pies (30 metros).

[39] «ECHO VOYAGER». Boeing, [En línea]. Disponible en: www.boeing.com/defense/autonomous-systems/echo-voyager//echo_voyager_product_sheet.pdf [Último acceso: 18 05 2018].



Figura 19: Echo Voyager de la casa Boeing (Internet)

La OTAN[40] tiene en marcha un programa denominado MUS (acrónimo de *Maritime Unmanned Systems*) dirigido desde el CMRE que se encarga del estudio de las posibles soluciones a un futuro sistema conjunto. Los estudios del CMRE están enfocados, sobre todo, a la guerra de minas y cuenta con diferentes vehículos para probar sus proyectos.

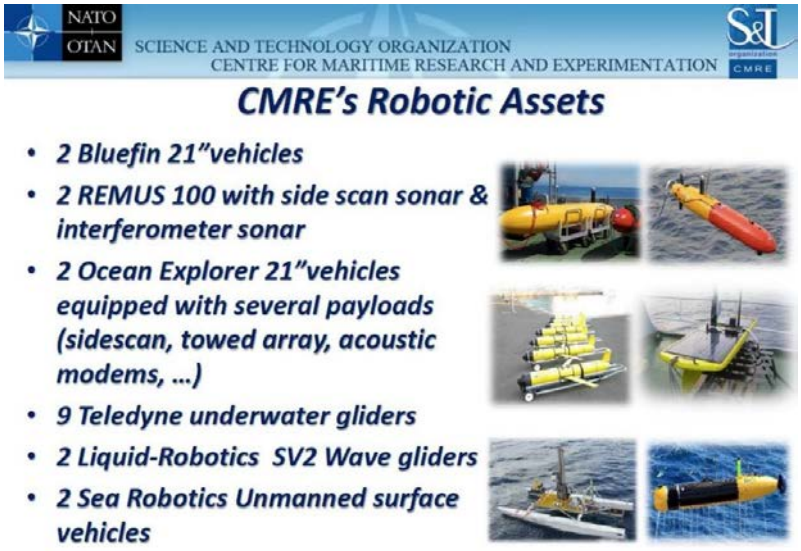


Figura 20: UUV del Centro de Excelencia CMRE (Kevin LePage, MAROPS 2017)

[40] Información facilitada por el TN. Pablo Ramírez Muñiz, representante español del Sindicato ASW en el último Maritime Operations Working Group (MAROPS WG) celebrado en 2018.

En la Federación Rusa, encontramos diferentes UUV, alguno incluso, con capacidad de portar una cabeza nuclear como es el caso de Status-6[41], conocido en la OTAN como *Kanyon*. Este vehículo del que se conoce muy poco, puede ser lanzado desde diferentes submarinos balísticos, por ejemplo la clase Oscar.

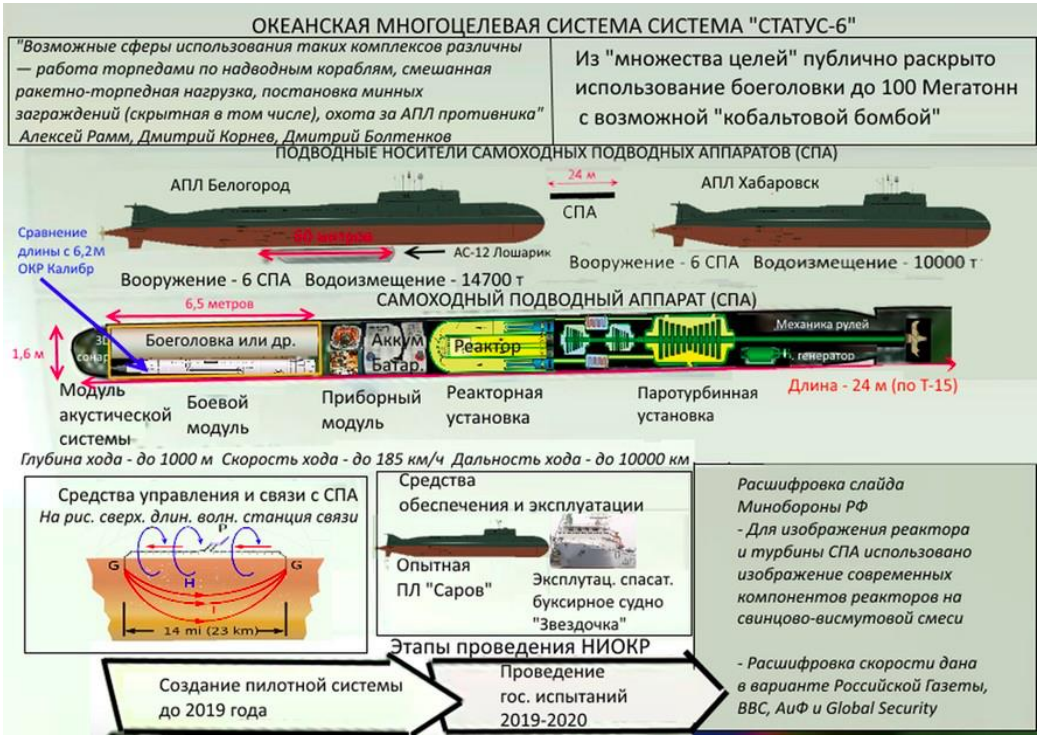


Figura 21: UUV 'Kanyon' con capacidad de almacenar una ojiva nuclear.
Fuente: *Defense news*.

El *Kanyon* puede alcanzar una profundidad máxima de 1.000 metros, una velocidad máxima de 56 nudos y un alcance de 5.000 millas náuticas. Aunque se encuentra catalogado como UUV, más bien parece un torpedo.

Conclusiones

La miniaturización de la electrónica ha permitido hacer realidad el sueño de los vehículos submarinos autónomos. Los drones aéreos[42] se han convertido en una

[41] «Ocean Multipurpose System Status-6». Huffington Post, [En línea]. Disponible en: www.huffingtonpost.com [Último acceso: 18 05 2018].
[42] «Los Sistemas no Tripulados, Documentos de Seguridad y Defensa». MdD, [En línea]. Disponible en: www.defensa.gob.es [Último acceso: 01 03 2016].

necesidad en conflictos como los de Afganistán e Irak[43]. Vemos que los vehículos inteligentes son una realidad y lo serán más en el mundo submarino, muchos países están invirtiendo en el desarrollo de estos sistemas.

Los UUV son cruciales para las operaciones navales, podrán proporcionar una gran ventaja táctica y estratégica. Serán capaces de operar de manera autónoma y coordinada con la mínima intervención de un operador, alcanzando profundidades nunca imaginadas. Las posibilidades que se abren son inmensas: exploración de los fondos marinos, minería, ingeniería y la industria del petróleo. Esto hace que se incremente de forma exponencial el interés por desarrollar estudios y patentes relacionados con los UUV.

La Informetría permite hacer una evaluación rápida de qué artículos son los más interesantes[44] y ayuda a dar una visión clara de las tendencias en el mundo de la ciencia. Se observa que existe un estrecho vínculo entre patentes y artículos, detectándose un incremento de interés de las grandes empresas de la defensa y comunicaciones en este tipo de vehículos.

Se espera que el mercado esté dominado por Estados Unidos, seguido de Asia-Pacífico y Europa. El crecimiento en la región de Asia-Pacífico se verá impulsado, principalmente, por la necesidad de contrarrestar la creciente amenaza de China. Los conflictos marítimos que mantiene China con sus vecinos, adelantan un incremento de patentes relacionadas con la tecnología naval[45].

La ventaja de utilizar drones submarinos son muchas, su bajo coste, versatilidad y la ausencia de riesgo a perder vidas humanas hacen que sean un recurso muy valorado en las labores submarinas, limpieza de minas e incluso como arma antisubmarina, donde los riesgos a tener accidentes son muy elevados.

La ventaja submarina que tiene la OTAN está desapareciendo, nos encontramos ante una Rusia cada vez más desafiante, una China en ascenso y con una creciente flota de submarinos convencionales[46], sin olvidarnos de Irán y Corea del Norte[47] que han

[43] JORDÁN ENAMORADO, J. La campaña de ataques con drones en Yemen. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, // 2013, (1), 37-59.
[44] HOOD, W.W. y WILSON, C.S. The literature of bibliometric, scientometrics and informetrics. Scientometrics, 2001, 52(2), 291-314.
[45] BURGERS, T. J. An Unmanned South China Sea? Understanding the Risks and Implications of the Arrival of the Digital and Robotic Revolution in Military Affairs in the SCS. In E. FELS AND T.-M. VU eds. *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea.* Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 77-94.
[46] BATEMAN, S. Perils of the Deep: The Dangers of Submarine Proliferation in the Seas of East Asia.

demostrado las ventajas de uso de pequeños submarinos en sus aguas litorales[48]. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos, impulsados por la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y la minería de datos, están potenciando el surgimiento de armas robotizadas.

Las grandes potencias están incorporando los UUV a sus listas de buques, todavía es pronto para que sean plenamente operativos, pero en un futuro próximo los veremos surcar nuestras aguas. La industria nacional queda lejos de las grandes multinacionales norteamericanas, existen muchas dificultades y por eso es importante que se potencien las investigaciones que ayuden a incrementar el número de patentes relacionadas con estos sistemas.

*Augusto Conte de los Ríos**
Capitán de fragata de la Armada española (S)
Máster en paz, seguridad y defensa (IUGM)

Asian Security, 2011/02/28 2011, 7(1), 61-84.

[47] NALWA, P. «Cheonan» Epilogue: Prelude to the Sino-US Incompatibility on the South China Sea Dispute. Strategic Analysis, 2011/02/08 2011, 35(2), 221-236.

[48] «How South Korean ship was sunk». BBC, [En línea]. Disponible en: www.bbc.com/news/10130909 [Último acceso: 01 03 2016].

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

68/2018 05 de junio de 2018

*Somalla Iman Bakkali-Tahiri**

Meditando sobre el yihad: una aproximación histórica a una realidad actual

Meditando sobre el yihad: una aproximación histórica a una realidad actual

Resumen

El islam es una religión de carácter monoteísta, en otras palabras, cree en un solo Dios. Las fuentes del islam se basan principalmente en dos revelaciones, el Corán y la sunna. Los eruditos del islam deducen otras fuentes que son *al-qiyás* (deducción analógica) y la *iyma'* (consenso de los eruditos).

Es imprecisa la asimilación absoluta entre yihad y guerra o violencia. En el árabe el término «yihad» se deriva de la raíz árabe «*yhd*», que no tiene relación con la idea de religión, ni con la de guerra, siendo su significado literal «esfuerzo». La doctrina clásica diferencia entre el yihad bélico, «pequeño yihad», y el yihad pacífico, al que denominan «gran yihad».

La definición y el desarrollo de una doctrina jurídica de yihad se realiza a lo largo del siglo XI, y supone un esfuerzo racional interpretativo de las distintas fuentes doctrinales del islam. Sin embargo, desde el siglo VIII los ulemas, por medio de la hermenéutica, han permitido el término yihad para referirse a lucha armada en nombre de la religión.

No se puede negar la utilización de la palabra yihad en el Corán para referirse a la guerra, pero con ciertos matices. Estas batallas solo van dirigidas contra los infieles (los no musulmanes), siendo lícito el combate solamente en tres casos: para defender determinados valores, para responder a una agresión y para evitar males más graves.

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

A lo largo de la historia, la teoría del yihad ha ido evolucionando, siendo los pensadores islámicos los que interpretaron el yihad según los distintos contextos históricos que los rodearon y las diferentes corrientes que pertenecieron. La noción de yihad no es simplista ni inamovible, y estas divergencias de interpretación responden a la relación entre realidad y pensamiento.

Tal y como plantea Tariq Ramadan, es necesario que los musulmanes lleven a cabo un yihad político e intelectual contra aquellos grupos extremistas que dicen llevar a cabo el yihad, cuando en realidad sus actos se califican de terrorismo, pese a utilizar el terror en nombre del islam.

Palabras clave

Islam, Yihad, Corán, sunna, al-qiyás, iyma ', islamofobia, neorreformismo, Hermanos musulmanes, shari'a.

Meditating about jihad: a historical approach to a current reality

Abstract

Islam is a monotheistic religion, in other words, believes in only one God. The sources of Islam are based mainly on two revelations, the Koran and the sunna. The scholars of Islam deduce other sources that are al-qiyás (analogical deduction) and the iyma '(consensus of the scholars).Absolute assimilation between jihad and war or violence is imprecise. In Arabic, the term «jihad» is derived from the Arabic root «yhd», which has no relation to the idea of religion, nor to that of war, its literal meaning being «effort». The classic doctrine differentiates between the warlike jihad «small jihad» and the peaceful jihad, which they call «great jihad».

The definition and development of a juridical doctrine of jihad is carried out throughout the eleventh century, and involves a rational interpretative effort of the different doctrinal sources of Islam. However, since the eighth century the ulema, through hermeneutics, have allowed the term jihad to refer to armed struggle in the name of religion.

There can be no denying the use of the word jihad in the Qur'an to refer to war, but with certain nuances. These battles are only directed against the infidels (non-Muslims), being lawful the combat only in three cases: to defend certain values, to respond to an aggression and to avoid more serious evils.

Throughout history, the theory of jihad has been evolving, being the Islamic thinkers who interpreted the jihad according to the different historical contexts that surrounded them and the different currents that belonged. The notion of jihad is neither simplistic nor immovable, and these divergences of interpretation respond to the relationship between reality and thought.

As stated by Tariq Ramadan, it is necessary for Muslims to carry out a political and intellectual jihad against those extremist groups that claim to carry out jihad, when in reality their acts qualify as terrorism, despite using terror in the name of Islam.

Keywords

Islam, Jihad, Koran, sunna, al-qiyás, iyma ', Islamophobia, neo-reformism, Muslim brothers, shari'a.

Introducción

La palabra islam[1] tiene dos significados, por un lado, se define como sumisión total a Dios, es decir, someterse voluntariamente a Allah, y por otro lado, se traduce en función de su raíz lingüística como paz. A través de estas dos acepciones, podemos decir que la palabra islam se define como: «el creyente se somete y se pone en manos de Dios porque tiene la seguridad de que de esta manera se salvará»[2].

El islam es una religión de carácter monoteísta, en otras palabras, cree en un solo Dios. Su credo se basa en el Corán, dictado por Dios[3] al profeta Muhammad, por medio del arcángel Gabriel. Muhammad es considerado como el «sello de los profetas», al ser el último profeta enviado por Allah tras una cadena de mensajeros como Moisés, Jesús o Abraham. Por ello, el islam no se presenta como una nueva religión fundada por el Muhammad en el siglo VII en Arabia, sino como una reexpresión de la religión de Allah en su forma final, tal como fue revelada originalmente a Adán y los profetas sucesores.

Los musulmanes creen que el nombre del islam fue escogido por Allah y así se recoge en el Corán, al mencionarse que «hoy os he perfeccionado vuestra religión, he completado Mi gracia en vosotros y Me satisface que sea el islam vuestra religión» (5:3). Cabe señalar, que a diferencia del cristianismo, que recibió su nombre de Jesucristo; el confucionismo, de Confucio; el budismo, después de Gautama Buda; el marxismo, de Marx; el hinduismo, de los hindúes; o el judaísmo, después de la tribu de Judah, la palabra islam no fue decidida por una generación más tardía ni deriva de una persona o un grupo de personas[4].

El islam se basa en cinco pilares que fueron mencionados por Muhammad: «El islam ha sido edificado sobre cinco pilares: atestiguar que no hay más divinidad que Allah, y que Muhammad es Su mensajero, realizar las cinco oraciones diarias, pagar el *zakat*, peregrinar a La Meca y ayunar el mes de Ramadán»[5]. Se entiende por pilar el «elemento que soporta y sostiene la estructura de la umma[6] o comunidad del islam»[7].

---

[1] La palabra islam procede de la raíz árabe *slm* que se traduce como «sometimiento» o «paz» (*salam*).
[2] Garriga Guitart, David, «Término crimipedia: Terrorismo de etiología yihadista», p. 3. Disponible en http://crimina.es/crimipedia/wp-content/uploads/2016/06/Crimipedia-Terrorismo-de-etiolog%C3%ADa-yihadista-David-Garriga..pdf
[3] Al que los musulmanes llaman Allah.
[4] Ibn Muhammad Ibn Abdallah Al-Arifi, Abdal aziz «La religión de la verdad», Qatar's Guests Center, pp. 3-4.
[5] Narrado por Al-Bujari y Muslim.
[6] La comunidad musulmana o umma se define a sí misma como una unidad religiosa, jurídica y política, que sobrepasa las fronteras nacionales, la edad, la raza y las circunstancias personales.

Las fuentes del islam se basan principalmente en dos revelaciones, el Corán y la sunna. Esto supone, que el islam es una religión divinamente revelada, en el sentido de que sus pilares se basan en textos revelados por Allah. Los eruditos del islam deducen otros principios, aparte de las dos fuentes anteriormente mencionadas, sobre los cuales se pueden basar las normas. Estas fuentes, denominadas fuentes de la shari'a o las fuentes de la legislación islámica, son *al-qiyás* (deducción analógica) y la *iyma'* (consenso de los eruditos)[8].

Bases jurídicas y doctrinales del yihad en el derecho islámico clásico

Durante la última década, se observa que la palabra árabe yihad se ha convertido en un término habitual en el lenguaje referente al mundo islámico. Como buena prueba de ello, en el diccionario de la RAE se recoge dicha palabra, atribuyéndole el significado de «guerra santa de los musulmanes» y asignándole género femenino[9]. Ahora bien, cabe matizar que la expresión «guerra santa»[10] no aparece en la sunna ni en el propio Corán y es totalmente desconocida en los tratados de jurisprudencia islámica, por ello, es imposible que el islam autorice una «guerra santa». El origen de esta expresión se encuentra en las cruzadas, y por lo tanto, es una expresión propia de la traducción católica que no guarda relación alguna con el islam[11].

Esta vulgarización del yihad es consecuencia de la notoriedad del islam en la esfera de la actualidad política internacional y, en especial, con el fenómeno del terrorismo islamista radical, que tras los atentados del 11S, ha captado gran atención por parte de los medios de comunicación, que han generado una gran distorsión del término[12].

El reciente protagonismo que ha obtenido el yihad se ha convertido en una importante proliferación de publicaciones, destacando tanto el ámbito anglosajón como el norteamericano. Este fenómeno académico y editorial se ha visto afectado por otros

[7] Bramon Planas, Dolors «Los fundamentos del poder en el islam», Awraq: Estudios sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo, N.º 9, 2014, p. 5.
[8] Al Munajjed, Mohamed «Fuentes de legislación islámica» Disponible en https://islamqa.info/es/112268 [Consulta: 2/02/2018].
[9] Aunque la RAE otorga género femenino al término yihad, en este trabajo se utilizará yihad en masculino debido a dos razones, primero, porque es el género del término árabe, y segundo, debido a que su feminización se debe a su asimilación a la definición de «guerra santa».
[10] En árabe «*al-ḥarb al-muqaddasah*».
[11] Kalin, Ibrahim «War and peace in islam. The uses and abuses of jihad», H.R.H Prince Ghazi Bin Muhammad, 2013. p. 58.
[12] Melo Carrasco, Diego «Algunos aspectos en relación con el desarrollo jurídico del concepto yihad en el Oriente Islámico Medieval y al-Andalus», Revista Chilena de Derecho, N.º 3, 2007, p. 406.

efectos menos edificantes. La violencia con la que actúan las organizaciones islamistas radicales ha conllevado a la vinculación del islam como doctrina agresiva y violenta, tachando a los musulmanes como fanáticos y extremistas, además de terroristas. A pesar de su manifiesta caracterización con intereses políticos e ideológicos, existen representantes académicos[13] que defienden el discurso que relaciona las creencias musulmanas con la violencia terrorista que ejercen las organizaciones islamistas radicales. Aparte del discurso islamófobo, existe otro discurso opuesto que pretende exteriorizar la idea de que el islam es una religión pacífica contraria al uso de la violencia en materia religiosa[14].

Los fundamentos textuales de la doctrina clásica del yihad

Para poder comprender mejor el concepto de yihad, es necesario saber que la definición y el desarrollo de una doctrina jurídica de yihad proviene de un esfuerzo racional interpretativo de las distintas fuentes doctrinales del islam. Esto supone que, si bien constan elementos que prefiguran el concepto de yihad tanto en la sunna como en el Corán, su aplicación y definición fue consolidada en base a siglos de interpretación que llevó a constituir una doctrina determinada al respecto, la cual ha sido aceptada y aplicada en términos generales, con ciertas diferencias por las diferentes escuelas jurídicas suníes[15] del islam[16].

La elaboración de la doctrina del yihad es de elaboración tardía, ya que se llevó a cabo a lo largo del siglo XI, a pesar de que se basó en elementos del siglo VII y posteriores. Los comentaristas diferencian varias etapas en el proceso de formación del concepto de yihad tal y como es entendido en el siglo XI:

1. La primera en la época de Muhammad, diferenciándose dos etapas; en primer lugar, antes de la hégira, etapa de revelación de aleyas tolerantes; y en segundo lugar, una vez en Medina, destaca por la legitimación de un yihad defensivo.

[13] Ejemplos de esta tendencia en España son, ELORZA, A, *Yihad, el sexto pilar del Islam, Claves de Razón Práctica,* 169 (2007), pp. 36-43; F. REINARES y A. ELORZA, *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M,* Madrid, 2004, pp. 149-176 y 269-294: ELORZA, A, *Umma. El integrismo en el islam.* Madrid, 2002.

[14] García Sanjuán, Alejandro «Bases doctrinales y jurídicas del yihad en el derecho islámico clásico (siglos VIII-XIII)», Clío & Crímen, N.º 6, 2009, p. 244.

[15] La malikí, la hanabalí, la shafií y la hanafí.

[16] Melo Carrasco, Diego «Algunos aspectos en relación con el desarrollo jurídico del concepto yihad en el Oriente Islámico Medieval y al-Andalus», *opus cit.*, p. 407.

2. Un segundo periodo marcado por la conquista militar, que abarca los siglos VIII y IX, apareciendo así el yihad conquistador y ofensivo.
3. El tercer periodo, que corresponde a los siglos IX y X, hace referencia al final de la expansión islámica y a la consecución de un equilibrio entre las regiones vecinas del imperio musulmán y este. En esta fase de respiro, el yihad defensivo se impone de nuevo.
4. En la cuarta y última época, siglos X y XI, la naturaleza defensiva del yihad se refuerza, reforzándose también el elemento más espiritual del mismo[17].

En la lengua árabe existen varios términos que se asocian a las nociones de «combate», «guerra» y de «lucha». Pero es cierto que los más problemáticos son los que derivan de la raíz árabe *yhd*, del que emana el término «yihad». Es necesario indicar que la mencionada raíz no tiene relación alguna con la idea de religión, y menos aún con la de guerra, siendo el significado literal de «yihad», «esfuerzo». Así pues, es inconveniente la asimilación absoluta entre yihad y guerra o violencia. Sin embargo, desde el siglo VIII los ulemas, por medio de la hermenéutica, han estimado válido utilizar el término yihad para referirse a lucha armada en nombre de la religión, lo que ha conllevado a que la palabra adquiera fuertes connotaciones bélicas[18].

Desde el siglo VIII, la mayoría de los ulemas musulmanes clásicos, en términos generales, definen el yihad como el discurso islámico de legitimación de la violencia. Pese a ello, la doctrina clásica diferencia claramente entre el yihad bélico, denominado «pequeño yihad», y el yihad pacífico, es decir, el yihad más espiritual o intelectual, al que también se denomina «gran yihad». El «gran yihad» sería aquel combate espiritual que lleva a cabo el creyente con uno mismo para resistir las tentaciones, por ello, se encuadra en un contexto espiritual, mientras que dentro de un contexto político, la mayoría de la doctrina clásica, entiende por yihad bélico el ejercido sobre las comunidades de infieles situadas en las fronteras de la umma, tanto para extender allí el mensaje del islam (no para obligar a los no musulmanes a convertirse) como para responder a una agresión, manteniendo segura a la comunidad.

Dentro de la doctrina clásica, se observa que el yihad bélico se le considera como un deber de carácter colectivo que debe ser puesto en práctica por la orden de un

[17] Gutiérrez Espada, Césareo «Sobre el concepto de yihad», Athena Intelligence Journal, N.º 1, Vol. 4, 2009, p. 196.
[18] García Sanjuán, Alejandro «Bases doctrinales y jurídicas del yihad en el derecho islámico clásico (siglos VIII-XIII)», *opus cit.,* p. 246.

dirigente político-religioso de la comunidad. La noción de dicho yihad bélico crea la oposición de términos tan característica de la visión del islam clásico, aquella que distingue el *dar al-harb* (la casa de la guerra) del *dar al-islam* (casa del islam)[19].

Los ulemas crearon un concepto ofensivo del yihad, con un sentido político y no proselitista, esto es, comprenden el yihad como método de expandir el dominio territorial y político del islam, más que de imponer el islam a los habitantes de dichos lugares. La noción expansiva de yihad se fundamenta en la interpretación de varias aleyas que forman parte de la doctrina islámica sobre la legitimidad de la violencia. Para la elaboración de este discurso, hay que sumar la supresión del sentido defensivo que tiene el yihad en el Corán 2:190[20].

Yihad y guerra en el Corán

Es significativo saber que no hay una doctrina coherente sobre la legitimidad de la guerra o la violencia en el Corán, por ello es ingenuo encontrar un desarrollo específico y sistemático del yihad y sus normas en el Texto Sagrado. Pese a ello, la normativa legal islámica sobre la guerra ha sido elaborada por los ulemas en base al Corán y a la sunna[21].

Ante la situación planteada, se procederá a analizar cuantitativamente el término yihad en el texto coránico. Tal y como se ha observado, se aprecia la escasez cuantitativa de la palabra yihad, dado que se localizan un total de treinta y cinco aleyas con cuarenta y una ocurrencias, así como cinco formas de la raíz *yhd*. En cuanto al propio término yihad aparece solo cuatro veces[22]. La mayoría de estas ocurrencias de la raíz árabe *yhd* no tienen relación alguna con las ideas de combate, violencia o guerra, sino que guardan relación con la idea de «esfuerzo» en sentido amplio, esto es, exhortación a los creyentes a desarrollar sus cualidades como buenos musulmanes. Sólo diez del total de cuarenta y una tienen un significado relativo a dichas ideas[23], por lo que se

[19] Paradela Alonso, Nieves «Belicismo y espiritualidad: Una caracterización del yihad islámico», Militarium Ordinum Analecta, N.º 5, 2001, pp. 3-4.
[20] García Sanjuán, Alejandro «Bases doctrinales y jurídicas del yihad en el derecho islámico clásico (siglos VIII-XIII)», *opus cit.,* pp. 259-260.
[21] Landau-Tasseron, Ella «Jihad»; en Dammen McAuliffe, Jane « Encyclopaedia of the Qur'an», 2003, p. 38.
[22] Las cuatro ocurrencias del término yihad en el Corán son las siguientes: 9:24; 22:78; 25:52 y 47:31.
[23] Esas diez aleyas coránicas son: 4:95; 5:54; 9:41, 44, 73, 81, 86, 88; 60:1; 66:9.

puede deducir la débil relación entre el concepto de yihad y Corán, principalmente entendido en su faceta bélica[24].

En cuanto a la polémica sobre el carácter pacifista o belicista del mensaje islámico, en general, y coránico, en particular, se observa que al menos desde el siglo IX, la literatura cristiana ha señalado al islam como una doctrina violenta y agresiva. (Tolan, 2007, pág. 58) Desde entonces, la idea del islam como doctrina violenta ha sido una constante en gran parte del pensamiento occidental, así mismo, se ha insistido en el carácter ofensivo del yihad en el ámbito académico. El auge del islamismo radical ha favorecido a que el actual discurso islamófobo resida en relacionar y asimilar terrorismo con islam. Una de las prácticas habituales y erróneas entre los investigadores académicos no especializados y vulgarizadores, es el de las lecturas individuales, tanto del Corán, como de la tradición profética. Un ejemplo paradigmático es el ya mencionado A. Elorza, quien elabora su propia «anatomía de la yihad», llegando a la conclusión de que el islam es la causa principal de la violencia terrorista perpetrada por parte de las organizaciones islamistas radicales. Este planteamiento se realiza desde una interpretación individual de los textos sagrados, sin emplear las herramientas conceptuales y lingüísticas imprescindibles para llevar a cabo esa interpretación. A esto hay que sumar el hecho de considerar como válida la lectura que realizan los sectores radicales del mensaje islámico[25].

En la actualidad, gran parte de la hermenéutica coránica está centrada en realizar una relectura del Corán contraria a la llevada a cabo por los ulemas clásicos, quienes elaboraban interpretaciones belicistas que sirven de argumento a los propagadores de la islamofobia. El hecho de recurrir a la literatura hermenéutica, como herramienta fundamental para estudiar el concepto de yihad, viene dado por la necesidad de entender con profundidad el significado del mensaje coránico. Es preciso saber que el texto coránico no se puede interpretar como un conjunto de mandatos que deban cumplirse en todo tiempo y lugar al pie de la letra. Esta afirmación es respaldada por las escuelas coránicas que nacieron como respuesta a una inevitable necesidad de averiguar el sentido de muchos versículos coránicos[26].

---

[24] García Sanjuán, Alejandro «Bases doctrinales y jurídicas del yihad en el derecho islámico clásico (siglos VIII-XIII)», *opus cit.,* p. 247.

[25] García Sanjuán, Alejandro «Bases doctrinales y jurídicas del yihad en el derecho islámico clásico (siglos VIII-XIII)», *opus cit.,* p. 250.

[26] Hussein, Mahmoud «El Corán, entre texto y contexto», Disponible en

Ahora bien, no se puede negar la utilización de la palabra yihad en el Corán para referirse a la guerra, pero con ciertos matices. Estas batallas solo van dirigidas contra los considerados infieles (los no musulmanes), ya que las guerras entre musulmanes están prohibidas en el Corán, siendo lícito el combate en solamente tres ocasiones: para defender determinados valores, para responder a una agresión y para evitar males más graves. En las tres ocasiones mencionadas, antes de recurrir a la guerra como yihad hay que ofrecer a los agresores tres alternativas: convertirse al islam voluntariamente, aceptar pactar antes de luchar o combatir con las armas en la mano[27]. Además, en el Corán se establece varios métodos para solucionar el conflicto, fomentando las negociaciones de paz y evitando así acudir a la guerra. Esto quiere decir que es preferible la paz[28] antes de cualquier tipo de obstáculo[29].

En cuanto al yihad bélico que se recoge en el Corán, sólo se habla de la posibilidad de luchar si existe una agresión con anterioridad, «combatid a quienes os combaten» (2:190)[30]. En las demás situaciones, la actitud ante los no musulmanes nunca puede ser agresiva: «Dios no os prohíbe que seáis buenos y equitativos con quienes (aún sin ser musulmanes) no han combatido contra vosotros» (Corán, 69:8-9). Entre las finalidades del combate están el retorno al hogar y el repeler la agresión injusta. Por ello, si alguna justificación tiene la lucha es la consecución de la paz y el establecimiento de la justicia. Por eso si los agresores dejan de agredir a los musulmanes, estos deben cesar también: «Si cesan (de agredir), que no haya entonces hostilidad» (Corán, 2:193)[31].

---

https://es.unesco.org/courier/abril-junio-2017/coran-texto-y-contexto?language=fr [Consulta: 10/03/2018].

[27] Garriga Guitart, David, «Término crimipedia: Terrorismo de etiología yihadista», *opus cit.,* p.11.

[28] Así se revela en el Corán: «pero si se inclinan por la paz, inclínate tú también a ella» (8:61); «Si entonces se retiran y no os combaten, sino que os ofrecen la paz, Allah no os autoriza a agredirlos» (Corán, 4:90).

[29] Ghotme, Rafat «Algunas apuntaciones sobre el derecho internacional islámico. Y de la existencia de una civilización universal», Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92710106, p. 106.

[30] Faussi, Tarek «Condiciones y límites del yihad en el islam», Disponible en https://www.webislam.com/articulos/26391condiciones_y_limites_del_yihad_en_el_islam.html [Consulta: 10/03/2018].

[31] Tamayo, Juan José «Islam. Cultura, religión y política», Trotta, 2009, pp. 175-176.

El yihad en la tradición profética

Respecto a la normativa islámica sobre la guerra, la tradición profética supone el segundo fundamento doctrinal, ya que frente al carácter poco consistente de yihad en el Corán, la tradición profética incluye numerosos hadices referentes a dicha temática.

Para empezar, es necesario saber que el profeta Muhammad había pasado en La Meca trece años predicando las revelaciones del islam, con perseverancia y paciencia[32]. A pesar de recibir maltrato, humillación, agresión y opresión, no recurrió al uso de la fuerza, ni para defenderse ni para defender a sus seguidores, debido a que Allah no se lo había ordenado[33]. Cuando el peligro y las agresiones fueron en aumento, hasta el punto en que los clanes de La Meca tenían intención de asesinar al profeta, Allah le ordenó emigrar a Medina en vez de luchar. Durante el primer año en Medina, empezaron a fortalecerse grupos enemigos de los musulmanes y del islam en general. En consecuencia, Muhammad comenzó a recibir órdenes de Allah de luchar, únicamente como mecanismo de autodefensa: «A quienes luchen por haber sido víctimas de alguna injusticia, les está permitido luchar y verdaderamente Dios tiene poder para ayudarles. (Lo mismo sucede con) Aquellos que fueron expulsados de sus casas sin derecho, sólo porque habían dicho: Nuestro Señor es Dios» (Corán 22:39-40). A raíz de ello, Muhammad emprendió la labor de preparar a los musulmanes de Medina para los combates que inevitablemente tenían que emprender para, por un lado, defenderse de las agresiones y ataques de sus enemigos, y por otro lado, poder continuar con el proceso de predicación pacíficamente y de manera segura sin que sea obstaculizado por las acciones de sus enemigos. Esto significa que en ningún momento el profeta recurrió a la lucha como elemento persuasivo en el proceso de predicación, ya que eso iría en contra de las órdenes de Allah y las enseñanzas del islam[34].

En la sunna se puede encontrar varios hadices que reflejan cómo el profeta Muhammad dijo a un grupo de seguidores que retornaban de una batalla: «“Oh vosotros que guerreáis, acabáis de llegar del pequeño yihad para realizar el gran

[32] Hay que señalar que la primera aparición del yihad en el Corán hace un llamamiento a Muhammad a llevar a cabo un yihad intelectual frente a las numerosas agresiones que recibía por parte de los habitantes de La Meca. Así se recoge en el texto coránico al mencionarse que «así que no hagas caso a (los deseos de) los incrédulos, pero dedícate a un esfuerzo grandísimo contra ellos por medio de él (el Corán)» (25:52).

[33] Ramadan, Tariq «Le génie de l'islam: Initiation à ses fondements, sa spiritualité et son histoire», Archipoche, 2016, p. 112.

[34] Chaaban, Abdul-Nabi «La emigración del profeta del islam hacia Medina y la formación del primer estado musulmán», Disponible en http://articulo.islamoriente.com/node/558 [Consulta: 15/03/2018].

yihad", preguntando éstos, ¿y cuál es ese gran yihad?, a lo que él respondió: "la lucha contra uno mismo"». En otro hadiz se cuenta que Muhammad afirmó: «El mejor yihad es el que el hombre lleva a cabo contra sus propias pasiones». Por consiguiente, el «gran yihad» es de suma importancia en el mundo islámico[35].

En cuanto al «pequeño yihad», hay que entenderlo como respuesta a una situación de resistencia, ya que así lo concibió Muhammad, por lo que no es posible ejercerlo para fines coloniales, ocupar territorios, ganar riquezas o convertir a las personas al islam. Esta lucha se libra en defensa de la fe y hacia ataques colonizadores u opresores, con las mismas armas que el agresor. Esta resistencia armada (como último recurso) es posible en la proporción exacta impuesta por la agresión «y si castigáis, hacedlo en la misma medida en que fuisteis dañados, pero si tenéis paciencia, esto es mejor para los que la tienen»[36] (Corán 16:126). Por consiguiente, se puede decir que en el islam se legitima la lucha armada para la defensa de la fe, pero hay que matizar que es una lucha defensiva, nunca ofensiva[37].

El profeta Muhammad insistió en numerosas ocasiones en una serie de condiciones para que una acción bélica sea calificada como yihad, exigencias tales como la prohibición de torturar a los enemigos y mutilar sus cuerpos, que los combatientes no deberían atacar a los niños, a los no combatientes, a las mujeres, etc. Condiciones que exigen atacar únicamente a los combatientes que luchan, respetar el medio ambiente, no atacar a civiles, y en base al Corán, dejar de combatir cuando la agresión haya finalizado. No se puede justificar el daño colateral, por consiguiente, cualquier uso de la violencia que cause la muerte a inocentes o a civiles están prohibidas en el islam, independientemente de que las víctimas sean musulmanas o no.

Aún así, en el caso de sufrir agresión, prevalece la elección a la paciencia y a la resistencia, intentando buscar otras vías de resolver el conflicto, sin embargo, a veces se convierte en un mal necesario, «si no fuera porque Allah hace que unos hombres impidan el mal a otros, la tierra se corrompería» (Corán 2:251) . Además, el conflicto

[35] Gutiérrez Espada, Césareo «Sobre el concepto de yihad», *opus cit.*, p. 199.
[36] Muchos comentaristas explican que esta aleya descendió acerca del caso de Hamza, cuando una vez muerto en Uhud le abrieron el vientre y el profeta dijo: «Si Allah me da victoria sobre ellos haré un escarmiento con setenta de sus hombres» y entonces descendió la aleya y el profeta renunció a su juramento.
[37] Garriga Guitart, David, «Término crimipedia: Terrorismo de etiología yihadista», *opus cit.,* pp. 11-12.

debe cesar de manera inmediata después de que la agresión haya terminado, «y si (los enemigos) se inclinan por la paz, inclínate tú también y confía en Dios» (Corán 8:61)[38].

Teoría del yihad en la época contemporánea. La concepción de yihad en la corriente islamista y en el reformismo religioso

Dejando de lado la concepción clásica del yihad, se procederá a analizar la teoría del yihad en la época posterior, que se dividió en dos corrientes; por un lado los reformistas, que criticaron ampliamente la teoría clásica del yihad, y por otro lado, el islamismo radical, reapareciendo así el yihad belicista.

Ya en el siglo XX, la noción de yihad bélica fue cayendo en desuso, irrumpiendo la tesis moderada que se traducía en una expansión del islam exclusivamente con medios pacíficos y mediante la persuasión. Así pues, el yihad únicamente sería autorizado en caso de defensa o para socorrer a correligionarios indefensos o a un aliado, abandonando la doctrina anterior. La nueva estructura social y política, así como los intentos de reforma liberal y laica de muchos países islámicos, no pudieron impedir el nacimiento de un fundamentalismo religioso que seguía la línea de la noción clásica del yihad y cuya incubación tiene lugar tras la Primera Guerra Mundial[39].

La aparición en 1928 de la organización de los Hermanos Musulmanes en Egipto, fundada por Hasan al-Banna, supone la vuelta a un islamismo profundo que se contagia en otros países. En dicha corriente, el yihad, entendido como el uso de la violencia contra los infieles, reaparece con todo su vigor belicista, legitimando la lucha para la propagación de la fe en todo el mundo, así como para derrocar a aquellos gobiernos de países musulmanes que no se basan en las leyes instituidas por Allah[40]. Actualmente, esta concepción tiene su punta del iceberg en su manifestación más radical y sanguinaria como es el mal denominado Estado islámico[41].

En la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, hubo numerosos intentos de reforma en el mundo islámico que intentaban adaptar el Derecho musulmán a las exigencias de los nuevos acontecimientos históricos, pero no consiguieron erradicar del

[38] Ramadan, Tariq «Le génie de l'islam: Initiation à ses fondements, sa spiritualité et son histoire», *opus cit.*, p. 114.
[39] Maíllo Salgado, Felipe «El yihad. Teoría jurídica y praxis en el mundo islámico actual», Revista Española de Filosofía Medieval, 2003, p. 114.
[40] Los islamistas radicales encuentran en el Derecho islámico clásico el concepto de takfir[40], de este modo justifican el uso del yihad contra gobiernos musulmanes que no habían apostatado de forma explícita y de Estados en los que la religión oficial era el islam.
[41] Gutiérrez Espada, Césareo «Sobre el concepto de yihad», *opus cit.*, pp. 204-205.

todo la concepción clásica del yihad. Pensadores como por ejemplo Yamal al-Din al-Afgani (1839-1897), su discípulo Muhammad Abdu (1948-1905), Rashid Rida (1865-1935), al-Kawabibi (1849-1902) o Abdelaziz al-Thaalibi (1874-1944) fueron grandes representantes del «reformismo islámico». Estos intelectuales tenían como objetivo la vuelta a los primeros tiempos del islam, además abogaban a la lectura de los textos fundamentales de manera directa, dejando de lado las interpretaciones y reinterpretaciones hechas por los ulemas en el Derecho islámico clásico, consiguiendo una sociedad basada en este islam reformado para los diversos Estados musulmanes y árabes. Convencidos de la existencia de la unidad esencial del género humano, estos intelectuales musulmanes mostraban el rechazo al fanatismo y a toda clase de manifestación religiosa desmesurada[42].

En cuanto al tema del yihad, entendían que la lucha armada en el islam tenía el objetivo de proteger al conjunto de musulmanes y defender sus creencias, en ningún caso de obligar a la gente a abrazar la religión. De hecho, el profeta Muhammad tenía este concepto de la guerra, dado que su liderazgo se basó básicamente en transmitir el mensaje de Allah, sin obligar a nadie a convertirse al islam[43].

El neorreformismo en el islam

Para acabar con este recorrido histórico es necesario hablar del reciente fenómeno dado en el pensamiento islámico, esto es, el neorreformismo. Los neorreformistas tienden a la no violencia, prohibiendo su uso contra los partidos políticos y regímenes pertenecientes a países islámicos, además de prohibirla contra los extranjeros que se hallen en cualquier lugar del mundo. El único supuesto en el que legitiman la lucha armada es en el caso de autodefensa ante las agresiones extranjeras[44].

Los neorreformistas se oponen a la pretensión de establecer un Estado islámico por parte de algunos movimientos islámicos, para ellos el Estado religioso existió únicamente en la época del profeta. El fenómeno del neo-reformismo hace hincapié en la necesidad de abandonar las ideas de los intelectuales y juristas de la Edad Media, escritas cuando la primera potencia del mundo era el Imperio islámico, esto es, en los primeros años de la dinastía abasí, dividiéndose el mundo en «casa del islam y casa de

[42] Gutiérrez Espada, Césareo «Sobre el concepto de yihad», *opus cit.*, pp. 201-202.
[43] Al-Charif, Maher «La evolución del concepto de yihad en el pensamiento islámico», Casa Árabe, 2008, pp. 18-22.
[44] Tamayo, Juan José «Islam. Cultura, religión y política», *opus cit.,* p. 173.

la guerra». También, señalan que el pensamiento de los juristas medievales es ideal para que surja el radicalismo que conlleva a la violencia, pensamiento que venía arraigándose entre los musulmanes desde hace varios siglos, siendo actualmente adoptado por los extremistas islámicos[45].

Los neorreformadores opinan que el verdadero yihad es la lucha por garantizar la libertad de expresión y de creencias, basándose en el principio coránico «no hay coacción en la religión» (2:256). Asimismo, entienden que las relaciones entre las demás comunidades y los musulmanes se fundamentan en la paz, por lo que la guerra es un estado accidental y no el eje de las relaciones internacionales. Los neorreformistas consideran que los musulmanes necesitan implantar una verdadera reforma religiosa para que puedan recuperarse de su actual crisis, reinterpretando las tradiciones del profeta y el Corán, contribuyendo a crear una teoría moderna mediante el establecimiento de nuevos fundamentos de la legislación y el derecho islámico. Aunque las posibilidades de esta verdadera reforma religiosa son limitadas, los neorreformadores no pierden las esperanzas, a pesar de que no cuentan con una amplia base social en el conjunto de los creyentes[46].

Conclusiones

A lo largo de la historia, la teoría del yihad ha ido evolucionando a la par con la realidad, siendo los pensadores islámicos los que interpretaron el yihad de varias maneras según los distintos contextos históricos que los rodearon y las diferentes corrientes que pertenecieron, por lo tanto, la noción de yihad no es simplista ni inamovible, ya que estas divergencias de interpretación responden a la relación entre realidad y pensamiento.

En cuanto a su definición, yihad significa literalmente esfuerzo, y tiene dos partes, una exterior y otra interior, denominada también lucha grande. El yihad interior es el más importante, pues para Allah la mejor lucha es aquella que se lleva en contra de los defectos de carácter que tiene el ser humano y las pasiones mundanales. En cuanto al yihad exterior o lucha pequeña, consiste en aquella lucha que se libra cuando los enemigos del islam atacan a las personas, los bienes y las propiedades de los musulmanes.

[45] Al-Charif, Maher «La evolución del concepto de yihad en el pensamiento islámico», *opus cit.,* p. 22.
[46] Al-Charif, Maher «La evolución del concepto de yihad en el pensamiento islámico», *opus cit.,* p. 23.

Todas las sociedades y todas las naciones, en todos los continentes y en toda la historia humana, han recurrido a la legítima violencia como último medio para defenderse, ya sea contra el fascismo, la tiranía, el despotismo, el nazismo o el colonialismo. En esta dirección van las enseñanzas del islam que regulan las situaciones de guerra, siendo la guerra defensiva el único concepto de guerra que existe en el Texto Sagrado[47]. El Corán no se contradice, las aleyas reveladas en Medina responden al yihad defensivo, luego, si no hay una situación de ataque ni ninguna agresión, los musulmanes deben seguir la línea marcada por las aleyas reveladas en La Meca a favor de la paz. Al prohibir a los musulmanes obligar a otros a que acepten sus creencias, quiere decir que el islam no utiliza la fuerza para colonizar o islamizar los territorios fuera de las naciones islámicas[48]. Está claro que el problema no se encuentra en los textos, sino en la interpretación que se realiza de ellos, así como su utilización para justificar una serie de hechos criminales y delictivos.

Dado que el islam significa literalmente «paz, sumisión y salvación», obviamente esta religión vino para establecer la paz, siendo posible el recurso a la fuerza para defenderse y establecer la libertad de creencia, siempre y cuando los enfrentamientos no puedan ser evitados. Por ello, entender el yihad como guerra contra los infieles es una conducta radical que deriva de una lectura selectiva y literal del Corán, aunque es preciso saber que el texto coránico no se puede interpretar como un conjunto de mandatos que deban cumplirse en todo tiempo y lugar al pie de la letra. Todavía no se tiene asentada la idea que el islam es un sistema de vida y cuya comunidad se basa en la ley divina que aboga por la paz. En consecuencia, son necesarios los trabajos académicos que saquen a la luz la verdadera esencia del yihad, siendo infructuosos los escritos islamófobos que no hacen más que acusar infundadamente al islam. Mostrar el yihad en sentido peyorativo no hace más que alimentar la falsa creencia de que el islam se caracteriza por ser una religión de terror cuyo objetivo es colonizar el mundo, cuando el texto coránico no permite la violencia injustificada ni imponer la religión.

Tal y como plantea Tariq Ramadan, es necesario que los musulmanes lleven a cabo un yihad político e intelectual contra aquellos grupos extremistas que dicen llevar a cabo el

[47]«Combatid en el camino de Dios a quienes os combaten, pero no seáis vosotros los primeros. Dios no ama a los agresores» (2:190).

[48] Con los siguientes versículos, el Corán rechaza obligar a la gente a convertirse al islam: en la sura 10, versículo 99 dice Dios: «¿Acaso puedes tú obligar a la gente a que sean creyente?»; en la sura 88, versículo 22 dice: «No tienes potestad sobre ellos» y en la sura 42 versículo 48 dice: «Y si se apartan, no te hemos enviado como guardián de ellos. A ti sólo te incumbe comunicar».

yihad, cuando en realidad sus actos se califican de terrorismo, pese a utilizar el terror en nombre del islam. Debido a lo cual, es necesaria una dura crítica y condena a los grupos terroristas por parte de los musulmanes[49]. Y esto se está dando, son incontables los musulmanes que condenan el terrorismo, que alzan su voz manifestando que el islam no respalda los actos terroristas, además, gran parte de la hermenéutica coránica de hoy en día está centrada en realizar una relectura del Corán contraria a la llevada a cabo por los ulemas clásicos, quienes elaboraban interpretaciones belicistas que sirven de argumento a los propagadores de la islamofobia.

Definir correctamente qué se entiende por yihad es necesario, ya que, por un lado, anima a silenciar la máquina de propaganda terrorista que dice actuar en nombre del islam y de acuerdo a las enseñanzas del profeta Muhammad (lo cual es totalmente erróneo), y en segundo lugar, los musulmanes, y la juventud musulmana de Occidente en particular, se darán cuenta de los falsos argumentos de los radicales cuando justifiquen sus acciones antiislámicas en nombre del islam.

Con lo visto hasta aquí, y teniendo clara la idea de que el yihad en el islam es sólo defensivo, es evidente que los grupos extremistas que protagonizan acciones terroristas no están llevando a cabo ningún tipo de yihad, por lo cual, ni sus acciones pertenecen al yihad ni los terroristas son yihadistas. No debemos dejarnos engañar por sus falsas atribuciones ni por su lenguaje pseudoreligioso que no hace más que confundir.

*Somalla Iman Bakkali-Tahiri**
Estudiante Máster en Análisis y prevención del terrorismo, URJC
Becaria IEEE

[49] Ramadan, Tariq «Le génie de l'islam: Initiation à ses fondements, sa spiritualité et son histoire», *opus cit.*, p. 116.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

69/2018 08 junio de 2018

*Paulo Botta**

El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional

El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional

Resumen

El pasado 8 de mayo, el presidente de Estados Unidos decidió desconocer el cumplimiento de lo acordado en 2015 entre Irán y el Grupo 5+1 y reimponer sanciones a Irán. Esa decisión tendrá un gran impacto no solo en Irán y otros países de la región sino también en las relaciones entre los países firmantes (los cinco miembros del Consejo de Seguridad y Alemania).

En este trabajo analizamos la posición de estos países, particularmente la división que se ha planteado entre Estados Unidos y Europa, ante la decisión del presidente Trump de abandonar el tratado de 2015 así como las consecuencias que tal decisión podría tener a nivel del sistema internacional.

Esa decisión tendrá un gran impacto no solo en Irán y otros países de la región sino también en las relaciones entre los países firmantes.

Palabras clave

Irán, No Proliferación, armas nucleares. PAIC. OIEA.

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

Paulo Botta

The impact of abandoning the nuclear agreement with Iran on international security

Abstract

On May 8th, the President of the United Stated decided to pull out of nuclear deal agreed on 2015 between Iran and 5+1 Group and to reimpose sanctions on Iran. Consequences will reach Iran and other countries of the region and, of course, will affect the relations between the signatory states (Germany and the five permanent members of the UN Security Council).

In this monograph we analyze the position of those countries, mainly the differences which erupted between the United States and the European countries as a consequence of President´s Trump decision to abandon the nuclear agreement and the implications for the international system.

Keywords

Iran, Non Proliferation, Nuclear weapons, JCPOA, IAEA.

Introducción

El 8 de mayo de 2018 será considerado como un día fundamental para el Acuerdo Nuclear con Irán (denominado formalmente: Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Ese día el Gobierno de Estados Unidos decidió abandonar el acuerdo, uno de los más importantes para la no proliferación y la seguridad internacional de Medio Oriente. En este trabajo analizaremos las eventuales consecuencias que tendrá para los firmantes del acuerdo tal decisión. Las consecuencias, debemos decirlo, no afectarán solo a los firmantes del PAIC sino también a otros actores y tendría impacto en todo el sistema internacional.

Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos

Luego de intensas rondas de negociación, el 14 de julio de 2015 en Viena se firmó el PAIC por parte de Alemania, China, Estados Unidos[1], Francia, Gran Bretaña, Rusia y la Unión Europea[2] (representada por el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad), por un lado, y la República Islámica de Irán, por otro lado.

Las sanciones internacionales que se habían implementado contra Irán fueron levantadas a cambio de un control sobre su programa nuclear. Así ocurrió con las «sanciones primarias» (congelamiento de activos y embargos comerciales) y las «sanciones secundarias» (el objetivo es ejercer presión a terceras partes para que detengan sus actividades con el estado sancionado al amenazarlas con cortar el acceso al estado que sanciona)[3].

Donald Trump afirmó en varias ocasiones durante su campaña electoral en 2016 que el PAIC era un acuerdo desastroso para los intereses de Estados Unidos y que, de ser elegido presidente, haría que fuera modificado. Lo que parecía una retórica electoral se volvió una realidad cuando Trump asumió la presidencia el 20 de enero de 2017.

La Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear con Irán (INARA, en sus siglas en inglés, es decir, *Iran Nuclear Agreement Review Act*), aprobada en mayo de 2015[4] permite al

[1] Sobre la política de la Administración Obama hacia Irán puede verse: PARSI, Trita, Losing an enemy: Obama, Iran and the triumph of Diplomacy, Yale University Press / New Heaven & London, 2017.
[2] Sobre la política europea en el PAIC puede verse: ALCARO, Riccardo, Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy-Making, Palgrave/Macmillan, 2018.
[3] MOEHR, Ole, Secondary Sanctions: A First Glance, Atlantic Council, 6 de febrero de 2018, disponible en http://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3
[4] Estados Unidos, Congreso, Public Law No: 114-17 (05/22/2015).

Congreso mantener un control del PAIC ya que cada 90 días debe ser informado del cumplimiento de lo acordado y así determinar si las sanciones deben ser suspendidas o restablecidas.

Tomando en cuenta este proceso interno, la postura contraria al PAIC se hizo clara a partir de octubre de 2017 cuando Trump se negó a certificar el informe trimestral de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y amenazó abiertamente con abandonarlo si no se corregían los defectos del acuerdo. No solo que afirmó que Irán no respetaba lo acordado, lo contrario a lo que señalaba la OIEA, sino que se remitió el tema al Congreso pidiéndole que vuelva a aplicar sanciones. A partir de ese momento, y de acuerdo a la INARA el Congreso tenía 60 días para debatir lo que debía hacerse. A mediados del mes de diciembre de 2017 los líderes de las Cámaras del Congreso anunciaron que no establecerían nuevas sanciones a Irán y pasaron, nuevamente, la responsabilidad al presidente Trump.

En aquel acto, Trump dijo que seguía dispuesto a trabajar con el Congreso para una nueva legislación que incluyera cuatro puntos esenciales: inspecciones inmediatas y más intrusivas a todos los sitios solicitados por los inspectores; asegurar que Irán no podrá conseguir armas nucleares en el futuro; que las limitaciones a Irán no tengan límite de tiempo como los establece el PAIC y, en cuarto lugar, unificar el programa nuclear del desarrollo de misiles de largo alcance y que el desarrollo y ensayo de misiles sean sujetos a severas sanciones[5].

Las tentativas de Trump de salir del acuerdo en octubre de 2017 y enero de 2018 se plasmaron definitivamente el pasado 8 de mayo a pesar de que el último informe de la OIEA, de febrero de este año, señalaba la no desviación de los materiales nucleares declarados en las instalaciones nucleares[6]. De acuerdo a la OIEA las obligaciones de Irán con respecto al PAIC se están cumpliendo. Para Trump el acuerdo resulta insuficiente por varias razones: Establece una fecha límite (10 años) en lugar de ser indefinido, debería permitir inspecciones inmediatas a irrestrictas a todo tipo de instalación nuclear, no incluye restricciones al programa misilístico iraní y, sobre todo, no establece límites al accionar regional de Irán.

[5] Statement by the President on the Iran Nuclear Deal, 12 de enero de 2018, disponible en https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/

[6] OIEA, Verificación y vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Informe del director general, GOV/2018/7, 28 de febrero de 2018, disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/18/03/gov2018_7-derestricted_sp.pdf

Consecuencias para los firmantes del acuerdo

Europa

Los países europeos vieron con muy buenos ojos la reintegración de Irán como miembro pleno de la comunidad internacional, sobre todo, por las posibilidades de realizar negocios en un mercado de 80 millones de habitantes, con una importante posición geopolítica y las terceras reservas mundiales de gas.

El presidente iraní Hassan Rouhani visitó en enero de 2016 Italia y Francia, y delegaciones europeas hicieron lo propio en Irán. Se firmaron acuerdos con empresas como Peugeot, Citroën, Renault, Scania y Volkswagen. Siemens firmó un acuerdo para modernizar la red ferroviaria iraní. La empresa italiana Danieli firmó un acuerdo para proveer de maquinaria pesada para la producción de acero. Italia, un tradicional socio de Irán a nivel comercial, ha afirmado contratos por 30.000 millones de euros. La empresa británica Vodafone llegó a un acuerdo con la empresa iraní HiWeb para modernizar la infraestructura de comunicaciones.

En octubre de 2017, cuando el presidente Trump mostró su voluntad de avanzar hacia una modificación de lo acordado en el PAIC, Alemania, Francia y Gran Bretaña emitieron una declaración conjunta donde señalaban que el mantenimiento del acuerdo constituía un interés compartido de seguridad nacional[7]. Los países europeos habían trabajado más de una década para sentar a Irán en la mesa negociadora y no estaban dispuestos a abandonar dicho camino.

Federica Mogherini (alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) ha dicho que el PAIC, basándose en los informes trimestrales de la OIEA, está funcionando bien y que no se necesita una revisión del mismo[8]. Ha señalado que mientras Irán continúe respetando el acuerdo, Europa lo hará.

Durante el pasado mes de abril, tanto Francia como Alemania, particularmente, han tratado de convencer al presidente Trump de las ventajas de permanecer en el PAIC.

París es consciente de los intereses económicos en juego. Como ejemplo de ello podemos citar que en julio de 2017 una de las empresas más importantes de Francia,

[7] Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom, 13 de octubre de 2017, disponible en https://www.gov.uk/government/news/declaration-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom

[8] Remarks by EU High Representative/Vice-President Federica Mogherini Following the Foreign Affairs Council, 16 de abril de 2018, disponible en https://www.iranwatch.org/library/multilateral-organizations/european-union/remarks-eu-high-representativevice-president-federica-mogherini-following-foreign-affairs-council

TOTAL, firmó después de varios meses de negociaciones un acuerdo con la empresa China National Petroleum Corporation y con la iraní Petropars un acuerdo por 5.000 millones de dólares para desarrollar un yacimiento de gas[9].

La salida del acuerdo también podría traer beneficios económicos a Francia. Durante la visita del príncipe heredero saudita Mohammed bin Salman a Francia entre el 8 y 11 de abril, Macron ha intentado conseguir ventas en el ámbito de la defensa (Mohammed bin Salman es a la vez ministro de Defensa). Francia confía en lograr a fin de año la firma de importantes acuerdos de ventas de armamentos[10] y evitar así perder ese importante mercado[11].

Macron se encuentra así tratando de apoyar al PAIC, sus socios europeos y las consiguientes posibilidades para empresas francesas y, por otro lado, jugando con la posibilidad de acercarse a Washington y Riad para mejorar su posición. Ninguna de las posturas está exenta de potenciales pérdidas[12] y son mutuamente excluyentes.

Gran Bretaña se encuentra en la misma encrucijada, a la vez que reconoce que el PAIC es el fruto de años de esfuerzos diplomáticos y está funcionando, señala que el programa misilístico iraní, el límite de tiempo del acuerdo y la actividad regional de Irán deberían ser tratados.

Finalmente, señalamos que el 27 de abril, la canciller alemana Angela Merkel visitó Washington donde además de discutir temas comerciales se planteó el tema del PAIC. Para Berlín el acuerdo no es perfecto pero es algo que debe mantenerse[13].

Así, sin éxito, los firmantes europeos han tratado de salvar el acuerdo hasta el último momento. No es la primera vez que los países europeos deben tratar con un presidente que en menos de dos años ha tomado decisiones que complican el «vínculo

[9] PHIPPEN, J. Wheston, Iran Signs a $5 Billion Energy Deal With France's Total, The Atlantic, 3 de julio de 2017, disponible en https://www.theatlantic.com/news/archive/2017/07/iran-total/532560/

[10] CABIROL, Michel, Arabie Saoudite : pas de contrat d'armement en France mais un mégacontrat en Espagne ?, La Tribune, 10 de abril de 2018, disponible en: https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/arabie-saoudite-pas-de-contrat-d-armement-en-france-mais-un-megacontrat-en-espagne-774693.html

[11] CABIROL, Michel, Armement : où va la France en Arabie Saoudite ?, La Tribune, 12 de abril de 2018, disponible en https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-ou-va-la-france-en-arabie-saoudite-774960.html

[12] Para una visión comprensiva de la política francesa en Medio Oriente puede verse: LAFONT RAPNOUIL, Manuel, Alone in the desert? How France can Lead Europe in the Middle East, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, abril de 2018.

[13] HIRSCHFELD DAVIS, Julie, Trump and Merkel Meet One on One, but Don't See Eye to Eye, The New York Times, 27 de abril de 2018, disponible en: https://www.nytimes.com/2018/04/27/us/politics/trump-merkel.html

transatlántico»: Retirada de la UNESCO, del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, del Tratado de París sobre el cambio climático, traslado de la Embajada de Estados Unidos a Jerusalén, entre otros.

Europa, en estos momentos, puede plegarse a la voluntad de Estados Unidos y presionar a Irán para volver a la mesa de negociaciones incluyendo los nuevos temas, es decir, volver a 2015. Otra opción es dejar que Estados Unidos siga su camino sin incidir en las decisiones de los otros firmantes, lo cual no parece muy posible ya que Trump ha anunciado que aplicará sanciones secundarias a las empresas extranjeras que comercien con Irán. El intercambio comercial con Irán y los países europeos desde 2015 se triplicó, pasando de 8.000 millones de dólares a 24.000 en 2017.

Las sanciones secundarias podrían ser eludidas a través de la utilización de instituciones financieras europeas, como el Banco de Inversión Europeo, para realizar las operaciones comerciales con Irán o incluso buscar que Estados Unidos establezcan excepciones a esas sanciones.

Pero para los países europeos no es solo cuestión de pérdidas económicas, se trata del lugar de Europa en el sistema internacional. De ahí que las opciones que tengan sea la de oponerse abiertamente a la decisión de Trump o bien dejar que cada país haga lo que crea conveniente.

Debemos recordar que el caso británico, lo mismo que en Francia, no se trata de un salto al vacío sin ninguna ganancia ya que sus empresas del sector de defensa están realizando muy buenos negocios con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, los grandes opositores al PAIC. La salida de Londres de la Unión Europea (*brexit*) dificultará aún más la coordinación entre los firmantes europeos del PAIC.

Será complicado tanto para los países europeos como para las instituciones comunitarias salir de esta incómoda situación en la que Trump los ha colocado. Seguramente otros actores internacionales se beneficiarán de estas pérdidas europeas.

Rusia

El portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov, ha afirmado que no hay una verdadera opción más que seguir con el PAIC[14]. Rusia ha desarrollado una intensa agenda de

[14] RFERL, No Alternative To Iran Nuclear Deal, Kremlin Says, 23 de abril de 2018, disponible en https://www.rferl.org/a/russia-iran-no-alternative-to-nuclear-deal-kremlin-

encuentros con los otros firmantes del PAIC para asegurar que el mismo continúe a pesar de la retirada de Estados Unidos.

Rusia, ya afectada por sanciones internacionales, no verá modificación alguna en sus relaciones comerciales con Irán. En el caso ruso, la aprobación del Tratado Petróleo por alimentos, que se había firmado en 2014 ha permitido que este año Irán realizara el primer envío de petróleo. De acuerdo al tratado Rusia comprará 100.000 barriles diarios y podrá pagar con bienes rusos. De esa manera se evita el uso del dólar en el comercio bilateral. Las sanciones económicas norteamericanas han fortalecido el comercio irano-ruso.

Sin lugar a dudas hay otros ámbitos donde la posición rusa resultará favorecida: En primer lugar frente a Irán ya que el Gobierno de Moscú aparece como un socio que cumple el PAIC.

En segundo lugar, Rusia ocupará el lugar del mediador entre Irán e Israel. Es posible que Rusia esté intentando establecer canales de contacto entre Tel Aviv y Teherán para evitar mayores problemas. Así podría interpretarse el hecho de que el 24 de abril durante la IX Reunión de altos representantes en temas de Seguridad en Sochi que reunió a representantes de 118 países, el secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Nikolai Patrushev, mantuviera reuniones separadas con Ali Shamkhani, secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán y con el vicepresidente del Consejo de Seguridad de Israel, Eytan Ben-David[15].

El 9 de mayo, el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, participó del desfile de la victoria en Moscú para luego reunirse con el presidente Putin. Horas más tarde fuerzas israelíes atacaron posiciones iraníes en territorio sirio. Según ha trascendido, las conversaciones ruso-israelíes giraron alrededor de dos temas: la venta de las baterías antiaéreas S-300 a Siria y el establecimiento de una línea de contacto (teléfono rojo) entre Moscú y Tel Aviv de manera de evitar choques en Siria, lo que incluiría el preaviso a Moscú de acciones israelíes.

Si esto fuera así, entonces Moscú será el gran ganador estratégico. Irán dependerá de Moscú en Siria, y lo mismo pasará con Israel. Esta posición de fuerza podría hacer que

says/29187357.html?ltflags=mailer

[15] Will Russia provide the 'new Kissinger' for Iran-Israel diplomacy?, Al Monitor, 29 de abril de 2019, disponible en http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/russia-provide-new-kissinger-iran-israel-diplomacy-syria.html#ixzz5EGGFEG4n

más allá de las declaraciones públicas ambos gobiernos puedan negociar a la vez que Rusia mantiene vínculos con ambos.

China

En el caso de China, el mayor socio comercial de Irán, la decisión de Estados Unidos no es inesperada. Desde el punto de vista del Gobierno chino, y en palabras de su ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, mantiene su voluntad de ser un actor constructivo a la vez que considera que Trump ha actuado de manera «irresponsable»[16].

Hay dos posibles impactos negativos que tendrá que afrontar: Por un lado, el previsible aumento del precio de los hidrocarburos y su consecuencia en la economía del país.

El segundo punto, vinculado con el anterior, es como evitar las sanciones secundarias de Estados Unidos. En el pasado, China mantuvo el comercio a través de entidades financieras como el Banco de Kunlun que aunque sufrieron sanciones no lo hicieron sin las quejas correspondientes[17].

Creemos, sin embargo, que en el caso chino deberíamos agregar otro punto, y es el de las presiones que provendrán de los países árabes del golfo, como ya ha sucedido en el caso de los negocios entre China y Qatar[18].

Más allá de todo, la retirada de Estados Unidos y las dificultades de las empresas europeas beneficiarán a China y Rusia. En el caso chino, se ha convertido en el principal socio comercial de Irán y en una fuente de inversión para proyectos de infraestructura.

Al igual que las empresas europeas, a lo largo del año 2016 y 2017 importantes empresas chinas han firmado acuerdos para realizar negocios en Irán. Los problemas comerciales entre Washington y Pekín seguramente serán considerados por los decisores chinos con un incentivo para fomentar las relaciones comerciales con Irán.

---

[16] YELLINEK, Roie, China's Role in a Nuclear Middle East, Perspective Papers, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 7 de mayo de 2018, disponible en https://besacenter.org/perspectives-papers/china-nuclear-middle-east/

[17] U.S. imposing sanctions on Bank of Kunlun severely violated the principles of international relations, disponible en http://www.klb.cn/eklbank/921141/922614/922636/index.html

[18] DORSEY, James, Playing US sanctions: China walks a fine line in Iran, 10 de mayo de 2018, disponible en https://mideastsoccer.blogspot.com.ar/2018/05/playing-us-sanctions-china-walks-fine.html

Arabia Saudí

Riad ha resultado el gran ganador de lo hecho por el presidente Trump ya que su postura sobre Irán ha sido escuchada en Washington.

Más allá de este entendimiento estratégico, habrá intensas negociaciones económicas. Posiblemente el área de mayor interés sea el nuclear donde empresas norteamericanas podrán participar del ambicioso proyecto saudí de reactores nucleares para generación de energía eléctrica.

Estados Unidos también se apoyará en el sistema financiero saudí a la hora de presionar a terceros países que comercien con Irán. Recordemos las presiones sufridas por JP Morgan y el HSBC por sus negocios con Catar. En medio de la crisis entre los Estados árabes del Golfo, cada uno de estos gobiernos ha intentado que las instituciones financieras que operan en la región lo hagan exclusivamente con ellos y no con sus opositores. Una tendencia intraárabe que se extenderá a Irán seguramente[19].

Israel

Para el primer ministro israelí el PAIC ha sido una de las peores noticias de su vida. Sin embargo, contrariamente a lo que puede pensarse no hay una visión unificada en Israel sobre este tema. El 25 de abril, un grupo de exfuncionarios militares y del sistema de seguridad israelíes, publicó una carta abierta donde señalan que la continuidad del PAIC es la mejor garantía para la seguridad de Israel[20]. El análisis de los especialistas israelíes enfatiza tres temas: este acuerdo puede tener fallos pero es mejor que nada, por otro lado la salida de Estados Unidos generará una brecha entre Washington y los socios europeos y, en tercer lugar, favorecerá en el seno de Irán a los sectores menos dispuestos a llegar a cualquier tipo de entendimiento con los países occidentales.

Debemos reconocer que para Israel la situación es distinta a la que se vivía cuando el PAIC fue firmado en 2015. En la actualidad el Gobierno sirio ha recuperado casi todo el

[19] PARASIE, Nicolas, JPMorgan and HSBC forced into Qatar-Saudi feud, Financial news, 3 de mayo de 2018, disponible en https://www.fnlondon.com/articles/bond-banks-forced-into-qatar-saudi-feud-20180502

[20] J Street welcomes statement by 26 senior Israeli commanders in favor of preserving Iran nuclear agreement, 26 de abril de 2018, disponible en http://jstreet.org/press-releases/j-street-welcomes-statement-by-26-senior-israeli-commanders-in-favor-of-preserving-iran-nuclear-agreement/#.WuhCm4iFPIX

control del territorio y tropas iraníes se encuentran muy cerca de las fronteras con Israel lo cual aumenta sensiblemente la percepción de un peligro a su seguridad.

Por otra parte, Israel siente a la Administración Trump mucho más permeable a sus puntos de vista que la del expresidente Obama. A estos elementos podemos agregar que el acercamiento público entre Arabia Saudí e Israel brinda a Netanyahu un apoyo del que carecía en el pasado.

No debemos, finalmente, dejar de señalar que más allá de esas consideraciones, a nivel de política interna el «peligro iraní» ha servido a Netanyahu para desviar la atención acerca de las investigaciones por corrupción[21].

Sin embargo, la retórica incendiaria del primer ministro israelí no ayuda a la disminución de las tensiones.

Irán

El ministro de Relaciones Exteriores de Irán resumió la postura de Estados Unidos de la siguiente manera: «Lo que es mío es mío, lo que es tuyo tiene que ser negociado nuevamente y lo que te he dado me debe ser devuelto»[22].

La reacción oficial de Irán a la decisión del presidente Trump fue muy dura. Desde señalar que Irán podría relanzar su programa nuclear hasta afirmar que podría retirarse del Tratado de No proliferación Nuclear. Es difícil saber cuánto hay de retórica y cuánto de realidad en estas declaraciones que tienen por destinatarios tanto la audiencia internacional como la local.

La retirada de Estados Unidos es un golpe para la Administración del presidente Rouhani quien avanzó hacia el PAIC a pesar de la oposición de varios sectores de poder en Irán. En primer lugar, dará espacio a los más duros del sistema político iraní, aquellos que se opusieron argumentando que Estados Unidos no cumpliría ningún acuerdo. Estos sectores, opuestos a Rouhani, tendrán la mejor excusa para bloquear cualquier intento de diálogo futuro. A mediano plazo, con mayor poder en el ámbito interno, estarán en condiciones de llevar adelante políticas en el ámbito exterior menos

[21] EIRAN, Ehud, The JCPOA Crisis and Israeli-Iranian Relations, The Atlantic Council, 27 de abril de 2018, disponible en http://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/the-jcpoa-crisis-and-israeli-iranian-relations

[22] Iran's Foreign Minister: America Is Already Violating the Nuclear Deal, The National Interest, 23 de abril de 2018, disponible en http://nationalinterest.org/feature/irans-foreign-minister-america-already-violating-the-nuclear-25521

cooperativas. Se da así la paradoja que Trump está ayudando con su decisión a los sectores iraníes anti-norteamericanos.

Irán no tiene realmente muchas opciones. Su apuesta será lograr que los restantes firmantes del PAIC se mantengan en el acuerdo. Desde el lado iraní, el problema no son los mercados donde Irán pueda vender sus hidrocarburos, China e India están dispuestas a absorber esta oferta extra, sino la posibilidad de acceder a tecnología e inversiones europeas[23].

Estados Unidos

Tal vez la pregunta más importante que debamos hacernos es si la decisión del presidente Trump forma parte de una estrategia más comprehensiva con respecto a Medio Oriente, y en este caso cuál sería, o si se ha tratado del cumplimiento de una promesa electoral para diferenciarse de su predecesor.

Si no se trata de una estrategia, deberíamos reconocer que la decisión ha sido bastante poco pertinente quitándole a Estados Unidos credibilidad internacional[24]. La reimposición de sanciones insumirá un trabajo burocrático importante alejándolo de otros socios con intereses en aquel país. Lo mismo podríamos afirmar de abandonar un importante acuerdo de no proliferación. Un pésimo antecedente.

Los que sostienen que se trata de una estrategia podrían pensar que, tomando en cuenta la presencia de Bolton como Asesor de Seguridad Nacional y el discurso del presidente Trump del 8 de mayo, lo que se desea es un cambio de régimen. Si así fuera sería una malísima noticia. Luego de las experiencias de Irak y Siria, debería resultar claro que el cambio impulsado desde fuera no es fácil ni da los resultados deseados.

En estos momentos lo único que podemos afirmar es que la estrategia de «Estados Unidos primero» los ha dejado solos.

Conclusiones: un nuevo escenario con ganadores y perdedores

La decisión del presidente Trump no significa que todo vuelva a ser como antes de la firma del PAIC de manera inmediata. En primer lugar, de acuerdo con el Departamento

[23] The Economist UK, 12 de mayo de 2018, p. 46.
[24] https://www.esglobal.org/el-acuerdo-nuclear-sobre-iran-que-puede-hacer-europa-con-trump/

de Tesoro, habrá un periodo de entre 90 y 180 días para que las sanciones vuelvan a estar en vigor lo cual da una ventana de oportunidad para lograr algún tipo de acuerdo.

De todas maneras, habrá consecuencias en distintos ámbitos.

En primer lugar el precio del petróleo, que ya registraba una prima de entre 1 y 3 dólares por la posibilidad de nuevas sanciones que impliquen la salida de Irán del mercado[25]. Por esta razón el anuncio del 8 de mayo no alteró significativamente los precios de petróleo. Las sanciones serán restablecidas para aquellos que comercien con este producto a partir del mes de noviembre, de ahí que los mercados no hayan sentido la urgencia inmediata de trasladar la inestabilidad a los precios[26]. Este es uno de los ámbitos donde Arabia Saudí puede resultar más beneficiada.

En el ámbito comercial las empresas europeas serán seguramente las que tengan más cosas que perder.

La salida de Estados Unidos del PAIC significará que los acuerdos firmados con empresas iraníes quedarán como proyectos sin posibilidad de materialización ya que no podrán conseguir financiación.

Arabia Saudí e Israel verán con agrado que Irán una vez más se convierta en un paria internacional pero eso no significa mejorar su situación de seguridad en el mediano y largo plazo.

Entre los ganadores seguramente podremos contar a Rusia y China. No solo la cercanía de intereses entre Rusia e Irán en el conflicto sirio ha acercado a estos países sino que la salida del PAIC hará lo propio.

También sucederá lo mismo con China, cuyas empresas y bancos han estado muy activos en el Irán pre y post PAIC y verían con mucho agrado que los competidores europeos se retirasen del PAIC.

El punto central de la discusión es que mientras que para los países del 5+1 el eje central del acuerdo era evitar la proliferación nuclear para Irán era ser reconocido como un actor regional de importancia.

En este sentido, Washington y Teherán están de acuerdo en que se necesita una política que incluya los principales temas de la agenda regional, no solo una política

[25] The One Thing That May Stop Trump From Cancelling the Iran Nuclear Deal, Haaretz, 24 de abril de 2018, disponible en: https://www.haaretz.com/middle-east-news/the-one-thing-that-may-stop-trump-from-cancelling-the-iran-nuclear-deal-1.6016425

[26] O´SULLIVAN, Meghan, Trump Has Options If Oil Market Panics About Iran, Bloomberg, 10 de mayo de 2018, disponible en https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-05-10/iran-oil-sanctions-trump-has-some-room-to-ease-off

nuclear. Para Irán cada uno de los temas (nuclear, misilístico, política regional) deben tratarse por separado y no en conjunto como plantea Trump.

El desafío, más allá del PAIC, es precisamente el de establecer un marco de acuerdo en cuanto al programa misilístico iraní y la política regional de Teherán.

Irán es un actor racional, el regreso a la mesa de negociaciones será la consecuencia de un aumento de la confianza no de las amenazas que quitan cualquier incentivo para una salida diplomática.

*Paulo Botta**
Investigador invitado
Escuela Superior de Guerra Conjunta, Argentina

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

70/2018 12 de junio de 2018

*Ricardo Palomo-Zurdo**

«Blockchain»: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa

«Blockchain»: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa

Resumen

La tecnología *blockchain* promete ser la mayor revolución tecnológica global después de la aparición de Internet. Su singularidad radica en el concepto de descentralización y en la distribución entre los nodos de la red de las transacciones realizadas, desapareciendo el concepto de centralidad. Pero también, se caracteriza por su ingenioso sistema de encriptación, por la inmutabilidad de los registros y por sus virtudes de trazabilidad, lo que ha captado la atención en el ámbito militar, en particular en relación con el control de cadenas de suministros en el sector de la defensa, en materia de ciberseguridad en las comunicaciones y, también, en otros ámbitos aún en fase de experimentación, como la activación de sistemas de armamento.

Palabras clave

Blockchain, DLT, *smartcontract*, nodo, *token*, trazabilidad, ciberseguridad, descentralización, Internet del Valor, Alastria.

Blockchain: decentralization of power and its application in defense

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

Abstract

The blockchain technology promises to be the biggest global technological revolution after the appearance of the Internet. Its uniqueness lies in the concept of decentralization and in the distribution between the nodes of the network of transactions carried out, disappearing the concept of centralization. But also, it is characterized by its ingenious encryption system, by the immutability of the registers and by its traceability virtues, which has attracted attention in the military field, particularly in relation to the control of supply chains in the sector of defense, in terms of cybersecurity in communications and, also, in other areas still in the experimentation phase, such as the activation of weapons systems.

Keywords

Blockchain, DLT, smartcontract, node, token, traceability, cybersecurity, decentralization, Internet of Value, Alastria.

¿Qué es *blockchain*?

Esta es la pregunta habitual cuando se escucha por primera vez este enigmático anglicismo, pues aún no han transcurrido más de dos años desde que comenzara a popularizarse en determinados ámbitos empresariales, difundiéndose, de forma exponencial, hacia una creciente diversidad de entornos sociales, económicos e institucionales.

Blockchain (traducible como «cadena de bloques») es una tecnología que forma parte del ámbito de las denominadas tecnologías de registro distribuido o DLT (*Distributed Ledger Technologies*). Permite gestionar datos, órdenes, transacciones, activos y *tokens*[1], mediante un ingenioso sistema de registro distribuido —o descentralizado— que se anota en bloques de información que se encadenan secuencialmente creando una cadena de bloques o registros inmutable e inalterable, compartida colaborativamente entre todos los miembros de cada red de *blockchain*, y que son verificados por dichos miembros de la red, actuando como «nodos» de la misma. De esta forma, se crea un procedimiento de registro, que funciona mediante criptografía[2] consensual, en modo equivalente a un libro contable —en este caso digital—, del que hay tantas copias idénticas como miembros de la red.

El consenso criptográfico utilizado asegura que haya una única versión auditable e inmodificable de los datos almacenados y de cada movimiento o transacción, lo que introduce una suerte de descentralización del concepto de confianza, basada ahora en relaciones colaborativas P2P (*peer to peer*), que no requiere la existencia de una «autoridad central», como ha sido el denominador común hasta la fecha.

Al contrario que las tradicionales bases de datos centralizadas alojadas en una institución central o en sus servidores, mediante *blockchain* se puede crear una base de datos distribuida, descentralizada, compartida y replicada, que puede ser pública o privada, permisionada (accesible solo a los que son admitidos como miembros de la red, como ocurre con una *blockchain* privada o cerrada que pudiese crear, por ejemplo, un grupo empresarial, una organización gubernamental o una red de bases militares) o no permisionada (accesible libremente a cualquier usuario que desee hacerlo mediante la instalación del *software* libre apropiado).

[1] Más adelante se comenta el concepto de *token*, que puede entenderse, en este contexto, como una representación digital de un activo con valor propio.

[2] La criptografía experimentó un fuerte desarrollo durante la II GM por su vital aportación en las comunicaciones militares.

Los datos o transacciones registradas en el libro de registro o base de datos contable deben ser inmutables, auditables, gozar de protección criptográfica y estar dotados de un sistema de verificación de su veracidad; labor que realizan los denominados nodos validadores. Este procedimiento permite el registro de las distintas transacciones en una base descentralizada, facilitando el intercambio de información entre las partes en una manera eficiente, abierta y verificable[3].

Blockchain es conocido como el Internet del Valor —también el Internet de la confianza— frente al Internet de la información actual, dado que permite transferir valor o activos digitalizados entre los usuarios, frente a Internet clásico que permite solo enviar información o copias de activos. Un sencillo ejemplo puede ayudar a entender esta diferencia: actualmente se pueden enviar copias de una fotografía desde un dispositivo a todos los usuarios deseados, mientras que con *blockchain* se puede transmitir la propiedad de la fotografía a otro usuario. La misma idea funciona para infinidad de aplicaciones que actualmente se están desarrollando: transmisión de títulos de propiedad, de activos financieros, etc.

Un elemento esencial de *blockchain* es que permite que usuarios que no confían plenamente unos en otros pueden mantener un consenso sobre la existencia, el estado y la evolución de una serie de factores compartidos; es decir, la propia red actúa como fedatario introduciendo sistemas de confianza entre desconocidos. Desde un punto de vista técnico, este sistema basado en la confianza y el consenso se construye a partir de una red global de ordenadores que gestionan una gigantesca base de datos[4].

Actualmente hay varias redes de *blockchain* funcionando mundialmente, algo así como diversos sistemas operativos. Por ejemplo, *bitcoin*, la famosa criptomoneda, que se configura como la primera aplicación efectiva y mundialmente difundida de *blockchain*, es una de ellas. Otra de las más destacadas es Ethereum[5], que está formada por miles de nodos distribuidos por todo el mundo y que forman una plataforma sobre la que se pueden mover o desarrollar muchas aplicaciones concretas, dada su versatilidad,

---

[3] WORKIE, H. y JAIN, K., «Distributed ledger technology: implications of blockchain for the securities industry», Journal of Securities Operations & Custody, V. 9, n.º 4, 2017, pp. 437-355.

[4] PREUKSCHAT, A. (Coord.), «Blockchain: La revolución industrial de internet», Grupo Planeta, Madrid, España, 2017, pp. 23-27.

[5] En palabras de Vitalik Buterin, creador de Ethereum: *A Blockchain is a magic computer that anyone can upload programs to and leave the programs to self-execute, where the current and all previous states of every program are always publicly visible, and which carries a very strong crypto-economically secured guarantee that programs running on the chain will continue to execute in exactly the way that the Blockchain protocol specifies.*

siendo especialmente útil para el desarrollo de los llamados *Smart contracts*, contando con el protocolo ERC-20 para la creación e intercambio de *tokens*. De hecho, la variante Quorum de esta red es la que está implantando en España el Consorcio ALASTRIA, de carácter nacional, semipúblico o público requiriendo la identificación de los participantes y multisectorial en el que participan empresas de todo tipo y sector, desde pequeñas *start-up* a la mayoría de las empresas del IBEX 35, consultoras, reconocidos despachos de abogados y diversas universidades e instituciones privadas y públicas[6].

¿Cómo funciona *blockchain*?

Para explicar de forma resumida el funcionamiento de *blockchain*, en primer lugar, hay que conocer los principales elementos que la integran. Así, los principales componentes de un sistema *blockchain* son los siguientes:

- Las cadenas de bloques donde se anotan las transacciones que se realizan en la red. Los bloques están enlazados secuencialmente entre sí, mediante funciones *hash* (resúmenes criptográficos), formando una cadena. Cada bloque tiene una determinada capacidad máxima y viene a ser como una página de un libro contable, prácticamente infinito, y en el que todo lo que se ha escrito ya no puede borrarse o alterarse, lo que le confiere inmutabilidad plena[7].
- Los nodos, que son simplemente ordenadores que almacenan la copia del libro contable, es decir, almacenan la cadena de bloques. Para configurarse como nodo, el ordenador debe contar con el software correspondiente y, en caso de ser una red permisionada, con los permisos pertinentes[8].
- Las carteras digitales o *wallets*, que son meras aplicaciones o *interfaces* a través de las cuales los usuarios hacen las transacciones y gestionan su identidad digital (ID) para poder operar. Es una simple app que puede descargarse en el dispositivo del

[6] El consorcio ALASTRIA cuenta con más de 220 asociados en mayo de 2018. Puede verse detalle de sus funciones, integrantes y comisiones en www.alastria.io.

[7] PILKINGTON, M., «Blockchain Technology: Principles and Applications» en Research Handbook on Digital Transformations, editado por Olleros X., Zhegu, M., Elgar, E., 2016. SSRN: https://ssrn.com/abstract=2662660.

[8] Por ejemplo, pueden verse las instrucciones de configuración de un nodo del citado consorcio ALASTRIA —una vez que ha sido permisionado— en https://github.com/alastria/alastria-node.

usuario y mediante la cual se dispone de la clave privada y la clave pública con las que cada usuario podrá operar.

Por otro lado, también existen los llamados mineros, especialmente en las redes de criptomonedas, que son ordenadores que autorizan que se vayan añadiendo bloques a la cadena y, para ello, deben resolver un problema matemático siguiendo un protocolo de consenso. Por ese esfuerzo (que supone tener gran capacidad de computación y utilizar mucha energía) reciben recompensas en moneda digital que proceden tanto de nuevas monedas, que se crean al minar la transacción, como de las comisiones que abonan aquellos que ordenan las transacciones. En las criptomonedas la minería puede utilizar principalmente sistemas de prueba de trabajo (*Proof of Work o PoW*) o de prueba de participación (*Proof of Stake*)[9].

El funcionamiento de una transacción común en *blockchain* comienza con el envío de un activo digital desde una cartera digital o *wallet* a otra cartera de otro usuario. Esta transacción debe ser visada por diversos nodos y agrupada con otras transacciones para, seguidamente, ser tomada por los mineros como un trabajo que tienen que resolver a cambio de una recompensa. Los mineros eligen un conjunto de transacciones que puede ser distinto para cada grupo de mineros; y compiten entre sí por conseguir lo que se denomina un valor (*nonce*) que resuelve el acertijo o reto matemático que autoriza al minero que lo resuelve (lógicamente de forma mecanizada mediante su capacidad computacional) a proponer su bloque con las transacciones que dicho bloque contiene, para ser agregado a la cadena de bloques. Este bloque propuesto incluye también la identificación y *hash* del bloque anterior estableciéndose así la linealidad de la cadena.

Todas las cadenas de bloques están distribuidas, es decir, se ejecutan en ordenadores que ofrecen voluntariamente personas de todo el mundo; por lo que no hay una base de datos central que pueda atacarse. Un potencial atacante debería tener al menos el 51% de la red para intentar conseguir su objetivo. Por ejemplo, en la *blockchain* de *bitcoin*, cada diez minutos, todas las transacciones realizadas se comprueban, ordenan y almacenan en un bloque que se une al bloque anterior, creándose así una cadena. Si se quiere robar un *bitcoin* hay que reescribir toda la cadena de bloques a la vista de todos, lo que es prácticamente imposible.

[9] Hay incluso minería en la nube (*Cloud Minning*) pues los usuarios pueden alquilar capacidad de minado durante un tiempo sin tener equipos propios.

El sistema de encriptación es esencial en *blockchain*. En 1976, Whitfield Diffie y Martin Hellman crearon el algoritmo que lleva su nombre, con el que proponían romper las claves encriptadas en dos claves, de modo que hubiese una pública y otra privada. Con la pública se puede encriptar un mensaje, pero para desencriptarlo es necesaria la clave privada. Estos autores, junto con Ralf Merkle, creador de los Árboles de Merkle, y Ron Rivest, Adi Shamir y Leonard Adleman, creadores del algoritmo RSA que permite el cifrado y descifrado de mensajes[10], constituyen el grupo de los creadores de la criptografía de clave pública.

Para realizar modificaciones fraudulentas sobre las operaciones se requeriría lanzar un ataque informático simultáneo a las diversas bases de datos. Si por ejemplo se intentara modificar el contenido dentro de uno de los bloques, el resto de los dispositivos de la red responderían al instante, corroborando que el dato alterado no coincide con el resto y revirtiéndolo al original. De este modo, se mantiene un registro saneado sobre las operaciones en redes de criptomonedas y evitar problemas como el doble gasto[11] u otras acciones que resulten malintencionadas.

¿Cómo se aplica la tecnología *blockchain*?

Dado que cada nodo de la red almacena una copia de la cadena de bloques, que no hay intermediarios ni jerarquía entre ellos; todos son iguales y ninguno es el dueño exclusivo de la cadena ni tiene ascendencia jerárquica sobre el resto. Todos pueden ver qué hay en la cadena y cualquier intento de alteración es inmediatamente descubierto, por lo que el diseño resultante es inalterable y transparente.

Esta característica de sistema distribuido, frente a los modelos habituales de sistemas centralizados, es lo que puede cambiar muchos modelos de negocio en el ámbito económico[12], pero también muchos modelos de gestión y de organización institucional; por lo que va a resultar especialmente trascendente durante los próximos años. De algún modo, esto podría parecer una amenaza al perder el Estado posibles parcelas de control o no poder acceder a la información que discurre en estas redes.

[10] Para probar la fuerza de su código, publicaron una prueba para los lectores de una revista que consistía en descifrar un mensaje a cambio de 100 dólares. Nadie lo consiguió hasta mediados de los años 90, cuando a Derek Atkins, Michael Graff, Arjen k. Lenstra y Paul C. Leyland se les ocurrió utilizar la capacidad computacional de ordenadores de personas diferentes, alrededor del mundo, para resolver el problema.

[11] Consistente en la utilización de una misma unidad de moneda digital dos veces.

[12] LERIDA, J. y MORA, J.J., «La economía de *blockchain*: los negocios de la nueva web», Kolokium, 2016.

Por primera vez en la historia, el desarrollo de la tecnología permite la participación global de usuarios privados e institucionales de todo el mundo sobre un mismo tablero de juego. Además, el sistema criptográfico de doble cable, público y privado, con el que opera *blockchain* aporta una seguridad a las transacciones de la que carece el actual modelo convencional de Internet. De algún modo, *blockchain* surge como una solución a los graves problemas de la vulnerabilidad de Internet, con posibilidad de aplicación frente a los problemas de ciberseguridad, y como un medio de transferir órdenes y transacciones de modo indescifrable por terceros ajenos. No en vano, las primeras aplicaciones reales de esta tecnología se han realizado en el ámbito financiero, como es el caso de las criptomonedas[13] y también en transferencias bancarias con dinero fiduciario, pero igualmente se puede aplicar en el ámbito de las comunicaciones militares como se trata posteriormente.

La distribución frente a la centralización puede alterar considerablemente los arraigados sistemas tradicionales centralizados a los que estamos acostumbrados (registro de propiedad, registro civil, expedientes médicos, titulaciones académicas, etc.). Es una tecnología que va más allá de lo que actualmente se considera una revolución socio-digital, como es el caso, por ejemplo, de las conocidas plataformas Uber, Airbnb, Amazon, las agencias de viajes *on line* y los populares portales de compraventa o de intercambio de productos o servicios, pues estos son simplemente modelos que se fundamentan en la sustitución de la cadena de intermediación, por una única intermediación centralizada entre oferentes y demandantes y en la recopilación de datos de sus usuarios. *Blockchain* implica desintermediación real, y por ello, estos pujantes negocios de la era digital pueden verse obligados a cambiar en los próximos años al ser posible un contacto más directo entre usuarios de una red de *blockchain*. En ello jugarán un papel destacado los denominados *smart contracts*.

Los *smart contracts*, traducibles como contratos inteligentes, no gozan de tal inteligencia, sino que se crean mediante líneas de código que configuran programas informáticos que incorporan instrucciones para ejecutar las cláusulas preestablecidas en los mismos de forma automática y programada siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el mismo. Por ejemplo, un *smart contract* puede activar un

[13] La primera aplicación real de la tecnología *blockchain* se realizó con la conocida criptomoneda bitcoin, originada con la publicación, en el año 2008, del ya famoso documento firmado por Satoshi Nakamoto (pseudónimo de una identidad real aún desconocida) titulado «*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*» que puede verse en: https://bitcoin.org/bitcoin.pdf.

determinado armamento o un sistema de defensa o seguridad cuando se cumplen los escenarios de amenaza que han sido programados o las autorizaciones pertinentes, sin que requiera autorización humana o la existencia de una entidad centralizada que active tales sistemas.

Las posibilidades de aplicación de *blockchain* y de instrumentos como los *smart contracts* y la *tokenización* de activos, permiten vislumbrar infinidad de aplicaciones que tomarán forma durante los próximos años[14].

Actualmente, la tecnología *blockchain* se está aplicando, ensayando o visionando en los siguientes ámbitos:

Criptomonedas y sistemas de pago, el ámbito pionero de desarrollo de *blockchain*, al encontrar la solución para transferir valor sin que una unidad digital se pueda gastar dos veces, dado que se registra cada transacción una única vez y de forma inalterable, por lo que cada unidad monetaria digital se transfiere entre usuarios con la única intermediación de los llamados *exchanges* u otros especialistas en criptomonedas (mediante *apps* y *wallets*) sin necesidad de intermediarios financieros o de sistemas de compensación y liquidación de operaciones, de forma ágil y prácticamente inmediata, condenando al olvido la conocida expresión de «fecha valor» de las transferencias bancarias tradicionales.

Mercados de valores, como por ejemplo el sistema *blockchain* que utiliza el NASDAQ que es el índice de bolsa de las empresas tecnológicas de EE. UU. En cierto modo, los actuales sistemas centralizados de las bolsas de valores podrán ser replanteados en su concepción y funcionamiento.

Gestión de identidades, siendo este uno de los campos más atractivos en el momento actual, dado que las ID de *blockchain* pronto reemplazarán a los clásicos usuarios y contraseñas y a la firma digital. Cada usuario almacenará los datos que considere dentro de su identidad digital y abrirá solo aquella parcela de datos que desee a un tercero, por ejemplo, a una compañía de suministro de energía, que únicamente podrá acceder a los datos que precise o que pueda solicitar según la regulación legal. A este respecto, se podrán garantizar los sistemas de voto electrónico, pues con *blockchain* cada persona solo podrá votar una vez, lo que podría reforzar los sistemas democráticos y participativos con un gran ahorro de costes.

[14] HILEMAN, G. y RAUCHS, M., «Global Blockchain Benchmarking Study», 2017. En SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3040224.

Sistemas de seguridad y de autorizaciones, pues se pueden crear contratos inteligentes que funcionen como cerraduras o permisos inteligentes que solo confieran acceso o disponibilidad a los usuarios autorizados.

Aplicaciones militares y de inteligencia, pues pueden establecerse sistemas de mensajerías seguros e indescifrables, o programar el bloqueo o desbloqueo automático de sistemas de armamento sin depender de un operador central que podría ser vulnerable a un ataque cibernético o a la destrucción física. También se pueden elaborar *smart contracts* para la ejecución de órdenes de intervención de efectivos de combate en función de escenarios preestablecidos, o la activación de sistemas de evacuación, el uso de vehículos militares, etc.

Mercados de suministros, como los de energía o materias primas. Así, por ejemplo, usuarios particulares pueden generar electricidad con energías renovables en su propio domicilio y vender sus excedentes sin intermediarios.

Explotación de propiedad intelectual, dado que, por ejemplo, un escritor, un músico o un periodista puede conceder directamente licencias de uso de sus obras y recibir la contraprestación sin intermediarios.

Contratos de prestación de servicios e intercambios de la economía colaborativa, por ejemplo, para viviendas o para coches compartidos. Por ejemplo, un vehículo alquilado en *renting* no autorizaría su propia apertura o movilidad si el usuario no estuviese al corriente de pago de las cuotas. Esto, unido a los sistemas de geolocalización y de conducción autónoma revolucionará los sistemas de movilidad. De hecho, si el vehículo fuese autoconducible, él mismo regresaría autónomamente a su empresa o base si el cliente no ha cumplido sus obligaciones contractuales.

Registros y servicios de notaría, pues gracias a que *blockchain* es un gran registro distribuido (todos los nodos tienen copia) al que muchas partes pueden acceder desde cualquier lugar del mundo, resulta muy útil para registro de documentos, actas, activos, derechos de autor, registros de nacimiento, de divorcios, de defunciones, registros de propiedad, registro de vehículos, expedientes médicos, componentes de medicamentos, etc. También se pueden registrar obras de arte para evitar falsificaciones, diamantes, y hasta denominaciones de origen que gozarían así de una trazabilidad contrastable e inalterable. Una aplicación clave será en las cadenas de suministros y, en particular, en las que contengan componentes sensibles como en la industria de defensa.

Autentificación de aportaciones, tanto para recursos de financiación empresarial en forma de bonos o acciones u otros títulos o activos (como es el caso de las operaciones de ICOs —*Initial Currency Offer*—)[15], o bien, fondos para proyectos solidarios o de caridad. Así, por ejemplo, con esta tecnología se puede comprobar que los donativos llegan directamente a las personas o instituciones que tienen que recibirlas sin el peligro de su mala administración por parte de intermediarios privados o de un gobierno, pues puede introducirse *smart contracts* que invaliden el uso de los fondos si no se cumple la secuencia de condiciones garantistas exigidas para ello.

Autentificación de títulos, como es caso de los títulos académicos y las actividades de formación, pero también de la vida laboral o de los puestos ocupados. Una vez registrados en la *blockchain* por parte de la institución emisora de los títulos o certificadora de los puestos ocupados queda almacenado en la red y es inalterable e infalsificable.

Trazabilidad de mercancías y cadena de suministros: Se puede añadir una huella digital a cada mercancía para conocer cómo se transforma o qué fases de producción o del recorrido ha realizado. Así, se puede seguir el recorrido de una mercancía por todo el mundo, conocer quién la ha manipulado, etc. Muchas empresas de supermercados y del sector textil están ya trabajando en este ámbito. Con la llegada del Internet de las Cosas (IoT) se podrá conectar un *smart contract* con sensores y GPS para que así se realice un pago al proveedor en cuanto llegue la mercancía al destino, lo cual cambia radicalmente los actuales sistemas de crédito documentario que hacían residir la confianza de las transacciones en la existencia de bancos intermediarios. Este campo es uno de los de interés prioritario en el ámbito de la logística militar y aprovisionamientos y, en particular, en suministros de componentes de equipamiento militar.

Más aún, *blockchain* puede luchar contra la corrupción pues, a través de *smart contracts* se puede establecer la máxima desviación de un presupuesto o actuación, las fechas de pago, las cláusulas de resolución o de indemnización y todo ello quedaría registrado.

Como puede verse, pueden ser innumerables las aplicaciones de *blockchain* en el ámbito social, político e institucional. En el ámbito económico se ha llegado a originar el

[15] SEBASTIÁN, J., «El asombroso fenómeno de las ICOs», BBVA Rs, Editorial Deusto, Nueva York, 2017.

concepto de «*tokenización* de la economía» o *tokenomics*, especialmente trascendente desde el punto de vista de la capacidad de *blockchain* para transmitir valor y activos digitales. Concretamente, a partir del año 2016, comenzó la popularización de la palabra *token*, traducible o entendible como «ficha, vale o resguardo» en español, también asimilable a «pieza» o «unidad». Por ejemplo, una ficha o un «vale» o cupón para utilizar en una máquina, como una de lavado de automóviles, serían un *token* «físico»; mientras que un *token* digital sería un código criptográfico que permite representar un determinado importe, valor, el derecho a ese mismo lavado e incluso un activo de forma digital.

Este concepto permite hablar de la virtualización o digitalización de todo tipo de activos, e incluso de la partición de diversos *tokens* de un único activo real o físico («moléculas de *token*») o de un derecho o activo financiero digitalmente representado.

¿Qué cambios de paradigmas introduce *blockchain*?

Blockchain y el desarrollo de los *smart contracts* aportan admirables o inquietantes novedades para la sociedad, pues permite la desintermediación y la descentralización[16] y eso cambiará paradigmas muy asentados hasta ahora.

La tecnología que ha hecho posible esta forma de distribución aporta confianza (por haber tantos fedatarios como operadores de la red), seguridad y, también, transparencia; frente al notorio riesgo actual al que están sometidos los sistemas centralizados que pueden ser *hackeados*, o que pueden sufrir suplantación de identidad. La actual replicación de servidores o el almacenamiento en la nube (*cloudcomputing*) seguirán siendo vulnerables a ciberataques.

Blockchain va a cambiar el paradigma de la necesidad de elementos centralizadores, del rol de los intermediarios y de la tradicional necesidad de compilar registros en un mismo lugar físico o virtual, lo cual puede ser percibido como una amenaza, pero también, como una oportunidad.

La centralización ha sido el modelo característico de muchas interacciones humanas desde su propio origen, como lo fueron los primeros mercados de trueque y luego de compra-venta, o como lo son ahora los mercados financieros o los centros comerciales.

[16] ATZORI, M., «Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?», 2015. En SSRN: https://ssrn.com/abstract=2709713.II.

La novedad que ha supuesto el estreno de las tecnologías distribuidas como *blockchain*, de la mano de las criptomonedas aparecidas a partir del año 2008, está configurando un panorama disruptivo e innovador, para muchos fascinante, pero también controvertido e inquietante, dado que, en su planteamiento más trascendente, puede percibirse como el albor de un sistema alternativo o sustitutivo del tradicional.

Por lo que respecta a las criptomonedas, el hecho de que una moneda no sea emitida por un Estado soberano, que esté respaldada por una autoridad monetaria a modo de banco central y que su volumen en circulación no pueda ser controlado; resulta claramente un desafío al orden monetario establecido.

Blockchain es, sin duda alguna, una gran oportunidad de avance tecnológico con aportación de valor a la humanidad, aunque pueda verse como una amenaza en algunos contextos. La clave es la adaptación y asimilación del cambio, como ocurrió con el coche frente al caballo o con la artillería frente a las lanzas.

Ahora se puede dar por finalizada la era industrial con el asentamiento de la nueva era digital. La nueva tecnología que va a obrar el siguiente cambio es *blockchain*, unida a otras expresiones cada día más comunes, como IoT, inteligencia artificial, robotización, big data, industria 4.0, realidad virtual y aumentada, etc.

Es cierto que la revolución *blockchain* se ha gestado, con cierto aire subversivo[17] y en un clima de desconfianza de la población, durante la mayor crisis financiera internacional conocida, utilizando Internet como medio propagador del primer «alzamiento criptomonetario», *bitcoin*, para ampliarse en los próximos años a todo tipo de actividades económicas y sociales, entrando ya en una fase de legalidad y progreso ordenado con aplicaciones realistas y cooperadoras con el logro de la eficiencia. Las criptomonedas han roto paradigmas en la teoría del dinero, al tiempo que se erigen como símbolo del *empoderamiento* financiero para la parte más romántica e idealista de sus usuarios, un símbolo de democratización financiera frente a las devaluaciones unilaterales o al cerco a su movilidad (el «corralito»). Otros, menos sensibles al llamado «criptoanarquismo», simplemente aprovechan su existencia con ánimo especulativo.

La «tokenización» antes indicada permitirá globalizar el trueque digital y movilizar cualquier tipo de activo como medio de pago o de transferencia de valor o propiedad como partidas de nacimiento, títulos de propiedad, grados académicos, informes

[17] BBVA Research, «De Alan Turing al "ciberpunk": la historia de *Blockchain*»; (https://www.bbva.com/es/historia-origen-*blockchain*-bitcoin/); 2017.

financieros, procedimientos médicos, demandas de seguros, votos, origen de los alimentos y cualquier otra cosa que pueda codificarse.

Ponto habrá miles de millones de cosas inteligentes interconectadas que percibirán, responderán, se comunicarán, comprarán su propia electricidad y compartirán información importante, e incluso, protegerán el medio ambiente y cuidarán de la salud de los usuarios; y este Internet de todo necesita un registro de todo[18].

La novedad de *blockchain*, su ingenio operativo, pero también la dificultad o resistencia por asimilar el concepto de sistemas distribuidos desconcierta a los reguladores y actores institucionales, pero despierta el interés del público, como lo hizo internet en sus orígenes. La resistencia al cambio no pasaría de una maniobra táctica.

Es lógico que los sistemas institucionales y los gobiernos miren con recelo la entrada en escena de sistemas distribuidos que amenazan los tradicionales sistemas centralizados y que arañen el «oligopolio» del control de los resortes del Estado. Así en el ámbito de las criptomonedas es frecuente tildarlas como sistema de evasión fiscal y canal de operaciones ilícitas, por razón de su anonimidad; aunque procede no olvidar que hasta ahora la abultada economía sumergida y la economía delictiva han funcionado durante décadas en todo el mundo y con moneda de curso legal, preferentemente las más fuertes y reputadas: el dólar y el euro.

La tecnología *blockchain* en el contexto de la seguridad nacional: aplicaciones, riesgos y amenazas

En diciembre de 2017, Donald Trump firmó la Ley de Defensa de EE. UU. (aprobada en septiembre) en la que se incluía aplicar *blockchain* para la ciberseguridad militar, contemplando, tanto aplicaciones ofensivas como defensivas. Su aplicación se considera estratégica para aumentar la seguridad frente a ataques cibernéticos, por lo que planteaba un plazo de 6 meses para tener resultados del estudio de estos sistemas.

En un interesante documento publicado por la reconocida Fundación para la Defensa de las Democracias[19], en Washington, se recoge que un riesgo importante para la

[18] TAPSCOTT, D. y TAPSCOTT, A., «Blockchain Revolution», Penguin Publisher Group, Nueva York, 2016, pp. 27-29.

[19] HSIEM, M. y RAVICH, S., «Leveraging Blockchain Technology to Protect the National Security Industrial Base», Foundation for Defense of Democracies, 2017, http://www.defenddemocracy.org/media-hit/samantha-ravich-leveraging-*blockchain*-technology-to-protect-the-national-security-industria/.

seguridad nacional es la vulnerabilidad en las cadenas de suministro de equipamientos mediante introducción de *hardware* malicioso que, en un momento dado, pueda alterar su correcto funcionamiento.



Figura 1: Tecnología *blockchain*. Fuente: cryptoconsulting.info.

Por ello, se adivina un importante potencial de transformación de los sistemas de verificación de aprovisionamientos mediante tecnología *blockchain*, dada la capacidad de introducir sistemas de trazabilidad, estableciendo la procedencia de cada procesador, circuito o componente. De este modo, se podría registrar cada iteración de diseño de un circuito; y los fabricantes de componentes que se utilizasen en sistemas de defensa podrían registrar y compartir la veracidad de cada modelo, al tiempo que los distribuidores podrían registrar la venta de los componentes a los integradores de sistemas quienes, a su vez, podrían registrar la asignación de esos componentes a, por ejemplo, aviones de combate o misiles concretos[20].

Esto sería también muy útil cuando se trata de renovar componentes electrónicos que dejan de fabricarse, pero que se necesitan para sistemas de armamentos con vida útil de más de 25 años, dado que habría así un incentivo para la búsqueda de piezas contrastadamente originales y evitaría las restricciones que habitualmente se aplican

[20] BARNAS, N., «Blockchains in National Defense. Trustworthy Systems in a Trustless World», 2016, https://es.scribd.com/document/367972252/*Blockchain*s-in-National-Defense-Trustworthy-Systems-in-a-Trustless-World-by-Neil-b-Barnas-Major-Usaf.

cuando se trata de reemplazar componentes cuya procedencia no pueda establecerse correctamente. De esta forma se puede afrontar la debilidad actual de las instituciones responsables de defensa en la gestión de las adquisiciones de componentes a miles de proveedores globales, muchos de los cuales son de mínima dimensión y tienen sistemas de seguridad y control poco rigurosos susceptibles de sabotajes.

Cualquier cambio no programado en una cadena de suministros, en cualquier configuración, por pequeña que sea, se podría detectar instantáneamente evitando el problema actual de la incapacidad para controlar los miles o millones de componentes, uno a uno, que pueden integrar, por ejemplo, un sistema de armamento sofisticado.

El Departamento de Defensa estadounidense planteó la necesidad crítica de contar con un sistema de mensajes y transacciones seguro, accesible a través de un navegador web o una aplicación nativa independiente. En este sentido, la conocida agencia norteamericana DARPA[21] ha buscado propuestas que sean capaces de crear mensajes, transferirlos y recibirlos usando una red de mensajería descentralizada. Esto es especial relevante para áreas como el de armamento nuclear o satélites militares.

Bajo la dirección de Timothy Booher, actual responsable del programa *blockchain* de DARPA se han gestionado contratos como el adjudicado a la compañía Galois por su aplicación *Blockchain Guardtime Keyless Signature Infraestructure (KSI)* que puede detectar amenazas diseñadas para permanecer ocultas en las redes.

[21] Acrónimo de: Defense Advanced Research Projects Agency. https://www.darpa.mil/.

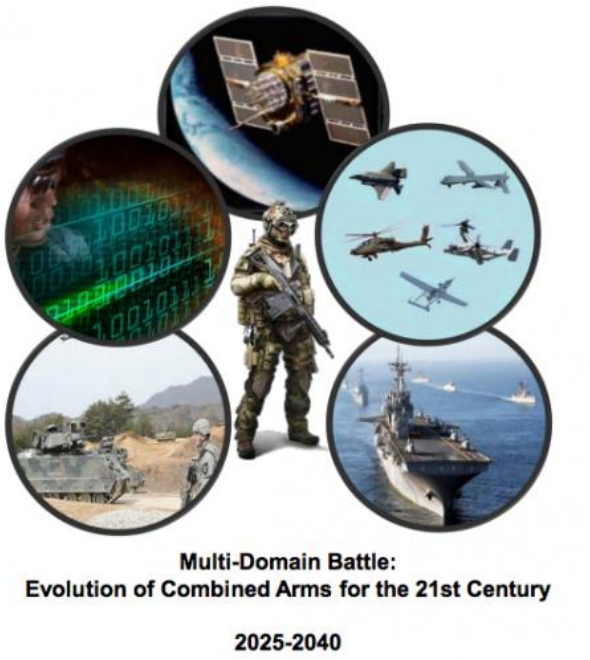


Figura 2: Ámbito múltiple de operaciones: evolución de armas combinadas para el s. XXI (2025-2040). Fuente: https://www.zerohedge.com/news/2017-10-17/us-army-preparing-decades-hybrid-wars.

Por su parte, la Agencia de Comunicaciones e Información de la OTAN está evaluando propuestas en áreas de aplicación de tecnología *blockchain* relacionadas con logística militar, adquisiciones, Internet de las cosas y otras aplicaciones de interés militar.

En el marco de la Agencia Europea de Defensa, *blockchain* se ha introducido en la Agenda de Investigación Cibernética Estratégica, dada su capacidad de cifrado y su robustez en materia de seguridad de la información, autenticación e integridad de los datos. Se aprecia ya la futura aplicación en materia de soporte logístico y en la creación de sistemas de interconexión para los dispositivos dotados de IoT.

La escalada de los ataques cibernéticos puede hacer inservible el mejor sistema de armamento, por lo que contar con sistemas criptográficos cuya manipulación sea imposible (o simplemente obvia) al alinear a los nodos honestos frente a los deshonestos supone la inatacabilidad o la hipotética necesidad de incurrir en enormes costes para un potencial adversario que desee manipular la red.

En el ámbito de las comunicaciones militares, *blockchain*, al contar con protocolos P2P con la contribución de todos los nodos de la red, en el caso de que se produjese un ataque que interrumpiese el funcionamiento de Internet o las comunicaciones inalámbricas o mediante satélite, se podría incluso enviar mensajes de *blockchain* mediante canales alternativos, como radio de alta frecuencia, fax o incluso mediante

transmisión manual de impresiones de código de barras. La inexistencia de un nodo central permite funcionar a la red aunque cayese una considerable proporción de los nodos que la integran; asegurando además, mediante el mecanismo de consenso, que los mensajes no válidos generados por el agresor son ignorados.

Desde otro punto de vista, podría ser posible distribuir la red *blockchain* sobre bases militares nacionales con capacidad informática suficiente para alojar los servidores *blockchain*. De esta forma, habría una copia local del libro mayor en caso de problemas de red, y se distribuiría de modo que no hubiese puntos centrales vulnerables.

La conocida compañía aeroespacial Lockheed Martin ha sido la primera contratista de defensa del pentágono que ha incorporado *blockchain* en sus estrategias de desarrollo. Junto con la compañía Guardtime Federal, están realizando demostraciones sobre la capacidad de mantener la integridad de los datos y repeler las amenazas cibernéticas, además de desarrollar *software* más seguro para la gestión de riesgos de las cadenas de suministro. También colabora con la compañía ForAllSecure, ganadora del *DARPA Cyber Grand Challenge* y trabajan sobre el concepto de *Cyber Aware Systems*.

Conclusiones

La economía y la sociedad están en permanente evolución. La historia de la humanidad es testigo de periodos en los que diversos avances tecnológicos aceleraron los cambios desde su más remoto pasado. Muchas invenciones y avances tecnológicos han sido el propulsor de cambios sociales y económicos trascendentes para la especie humana.

La época actual asiste a una revolución tecnológica sin precedentes, potenciada por una convergencia o acoplamiento de tecnologías diversas; y por la coincidencia en el tiempo de diversos desarrollos tecnológicos que, ahora, empiezan a unirse entre sí para crear cosas inimaginables hasta hace pocos años, incluso para los más visionarios.

En este contexto, la irrupción de los sistemas encriptados de cadenas de bloques (*blockchain*) y las nuevas tecnologías denominadas «distribuidas» (DLT), prometen cambiar radicalmente muchos modelos de negocio y de gestión institucional al romper con los modelos centralizados de gestión, al tiempo que transformarán la economía, la sociedad y las instituciones, pero también puede reconfigurar, considerablemente, diversos campos relacionados con la defensa.

Los beneficios y las aplicaciones reales en el ámbito de las comunicaciones y la lucha contra las amenazas cibernéticas probablemente no se verán hasta el año 2025, pero el interés despertado es ya considerable. En este sentido, la agencia norteamericana DARPA ha aportado financiación para un proyecto de desarrollo de sistemas de mensajería para las Fuerzas Armadas estadounidenses que sean seguras y no *hackeables*[22], que incluye las comunicaciones entre las tropas desplegadas y el cuartel general. La idea básica es descentralizar los mensajes separando su origen de su transmisión.

También resulta de gran interés la posibilidad de descentralizar parte de la infraestructura de soporte o *back-office* mediante la aplicación de *smart contracts* que puedan ser inmediatamente enviados o recibidos.

El control y conocimiento de la veracidad de los componentes de las cadenas de suministro de las que se proveen los sistemas de defensa se considera actualmente esencial y prioritario, por lo que *blockchain* puede ser una relevante aportación.

La tecnología digital es vulnerable a los ataques cibernéticos y al uso fraudulento de los datos, pudiendo dañar seriamente la privacidad de las personas y la seguridad de las instituciones, por lo que apremia poner en marcha soluciones tecnológicas de alcance como es *blockchain*.

En este sentido, en el ámbito de la defensa nacional en España, puede ser de interés comenzar con el conocimiento y la posterior investigación de las potencialidades de *blockchain*, así como hacer un seguimiento de sus avances en otros países. También se puede motivar la creación de grupos de expertos en esta materia que puedan interactuar y extrapolar al ámbito militar las aplicaciones que se están comenzando a desarrollar en el ámbito civil; pudiendo aprovechar la infraestructura nacional ya iniciada con el consorcio Alastria, más arriba citado.

Sin duda alguna, *blockchain* es una tecnología que no va a poder ignorarse en los próximos años y que puede aportar soluciones a la vulnerabilidad de muchos sistemas de defensa.

Al igual que cambian los modelos de negocio y de gestión empresarial con, la defensa se verá obligada a convivir con una sociedad «blockchainizada» que supone romper el

[22] https://www.prnewswire.com/news-releases/itamco-to-develop-*blockchain*-based-secure-messaging-app-for-us-military-300464063.html.

paradigma tradicional del control centralizado y su reemplazamiento por modelos de organización de base distribuida, descentralizada y geodeslocalizada.

*Ricardo Palomo-Zurdo**
Catedrático de Economía Financiera
Universidad CEU San Pablo

* Mi agradecimiento al equipo de Alastria y de la Fundación para la Innovación Financiera y la Economía Digital (FIFED) por sus valoraciones previas sobre esta publicación, en particular a Carlos Pastor Matut.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

71/2018 14 de junio de 2018

*Miguel Peco Yeste**

Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar

Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar

Resumen

Asistimos a una confluencia de tendencias que podría provocar la reconfiguración drástica de la arquitectura de seguridad y defensa europea. Mientras las dificultades de la OTAN para adaptarse a los tiempos actuales son cada vez más evidentes, las polémicas decisiones de la actual Administración norteamericana están generando una tensión considerable en las relaciones transatlánticas. En un primer análisis, la solución natural a esta situación podría llegar con la salida del Reino Unido de la UE y el consiguiente desbloqueo de determinadas iniciativas en el ámbito de la política común de seguridad y defensa. Sin embargo, existen razones para pensar que el horizonte de una defensa europea autónoma, tal como está planteada hoy en día, es incompatible con la OTAN. Progresar hacia ese horizonte podría ser beneficioso para algunos, pero no necesariamente para el conjunto de los aliados ni para España en particular. Es más, nuestro país podría ser el más interesado en mantener vivo el vínculo transatlántico buscando la compatibilidad entre ambas organizaciones. Para ello es necesario adoptar una postura más asertiva con nuestros aliados, replantearnos los términos en los que concebimos los ejércitos y, en definitiva, acometer una aproximación decidida hacia la defensa de nuestros genuinos intereses.

Palabras clave

Relaciones OTAN-UE, PCSD, vínculo transatlántico, *brexit*.

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

European Defence: The End of the Paradigm and the Risks of Getting Carried Away

Abstract

We are witnessing a confluence of trends that could lead to a drastic reconfiguration of the European security and defence architecture. On the one hand, NATO's difficulties in adapting to current times are increasingly evident, while on the other hand, controversial decisions of the current US Administration are generating a considerable tension in transatlantic relations. At first glance, a natural solution to this situation could come with the departure of the United Kingdom from the EU and the consequent unblocking of certain initiatives in the field of the common security and defence policy. However, for certain reasons the horizon of an autonomous European defence, as it is built nowadays, is incompatible with NATO. Progressing towards that horizon could be beneficial for some, but not necessarily for all the allies, in general, nor for Spain in particular. Moreover, our country could be the most interested one in keeping alive the transatlantic link looking for compatibility between both organizations. And for this, it is necessary to adopt a more assertive position with our allies, rethink the terms in which we conceive the armies and, ultimately, undertake a determined approach towards the defence of our genuine interests.

Keywords

NATO-EU relations, CSDP, transatlantic link, Brexit

Introducción

Los europeos —al menos los europeos occidentales— hemos disfrutado de un periodo de tiempo relativamente confortable en lo que respecta a seguridad y defensa. La OTAN, en su papel de pilar defensivo de la Unión Europea y sus antecesoras, ha contribuido de manera decisiva a uno de los periodos de paz más largos en la historia de nuestro continente. Además, la organización ha sido capaz de implantar el concepto de defensa colectiva y permitir, entre otras cosas, una reducción considerable de los gastos militares y un consiguiente incremento en otras partidas. Y por si fuera poco, al abrigo de la financiación norteamericana los europeos hemos podido acometer cómodamente nuestro propio proyecto de defensa, sin prisas y permitiéndonos el lujo de prescindir de la correspondiente ingeniería. En efecto; sin prisas porque no ha habido una necesidad acuciante de suplir las carencias en el complejo de la defensa europea: la OTAN siempre estaba ahí como último recurso. Y prescindiendo de ingeniería porque tampoco ha hecho falta diseñar un encaje definitivo entre las estructuras de la Alianza y la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o sus antecesoras: con el compromiso de Saint-Maló, los acuerdos *Berlin Plus*, y las expectativas generadas con el Tratado de Lisboa, ha sido suficiente para alcanzar un mínimo de complementariedad y permitir la coexistencia entre ambas.

Sin embargo, el anterior paradigma parece que ha llegado a su fin y la denominada «arquitectura» europea de seguridad y defensa podría estar cerca de su colapso. En los apartados posteriores, tras describir las tendencias que podrían poner fin a dicho paradigma y deducir sus implicaciones, se argumenta que el escenario que podría emerger con posterioridad constituiría un problema para España. Finalmente, se proponen algunas soluciones encaminadas a revertir en la medida de lo posible la evolución de la situación o, al menos, mitigar el impacto sobre nuestro país.

OTAN: una deriva interesada y no compartida

Las dificultades de la OTAN para adaptarse a los tiempos actuales son cada vez más evidentes. Es cierto que tras el fin de la Unión Soviética la organización constituyó un marco especialmente útil para encuadrar, coordinar e incluso dinamizar la intervención de diferentes países en escenarios tales como los Balcanes, Afganistán y otros. Sin embargo, desde hace algún tiempo parece que se está convirtiendo en un instrumento en manos de intereses más o menos particulares —véase el caso de la intervención en

Libia— o de otros intereses no necesariamente asumidos por todos sus miembros. De este modo, podría pensarse que algunos buscan reeditar la razón de ser de la OTAN como salvaguardia ante una asertiva Federación Rusa, volcando el esfuerzo de la organización en el llamado «flanco este» y relegando a un segundo término los problemas en otros vecindarios.

Es comprensible que las Repúblicas Bálticas, con fronteras con Rusia y también con una historia reciente de desavenencias, hayan invocado la protección de la OTAN tras la crisis de Ucrania en 2014. No se trata de situaciones equiparables, ni mucho menos, pero sí de un escenario que invitaba a mostrar cierta dosis de apoyo y solidaridad aliados. Iniciativas como la *Enhanced Forward Presence* o la intensificación de las misiones *Air Policing*[1], ambas con participación española, podrían encajar dentro de dicha muestra de apoyo. Sin embargo, lo que sobrepasa límites y se asoma al terreno de la provocación es la combinación de dichas iniciativas con los intentos por parte de algunos de arrastrar su retórica antirrusa al ámbito aliado.

Esta deriva trae consigo el deterioro progresivo de las relaciones con la Federación Rusa, un actor a todas luces imprescindible a la hora de hablar de seguridad europea, a la vez que constituye una postura como mínimo discutible. En primer lugar, porque el riesgo de una eventual agresión militar a un miembro de la OTAN por parte de la Federación Rusa es prácticamente nulo. En segundo lugar, porque parece que no se ha valorado la repercusión del dilema de seguridad creado y sus consecuencias, es decir, la tendencia inherente de situaciones similares a desembocar en un conflicto bélico de manera natural. Y, finalmente, porque no puede evitarse pensar que lo anterior se lleva a cabo a expensas de descuidar otros riesgos, como los procedentes del denominado «flanco sur», ante los cuales tanto España como otros países vecinos estamos expuestos en primera línea[2].

Concentrarse en el flanco este a expensas del flanco sur implica crear conflictividad de manera artificial y, al mismo tiempo, obviar la gestación de una amenaza potencialmente muy superior. No solo se trata de la creciente presencia de grupos yihadistas en el norte de África, sino de la combinación de esta presencia con las

[1] Ver, respectivamente, NATO Factsheet, *NATO's Enhanced Forward Presence*. (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_11/1711-factsheet-efp.pdf) y NATO Topic, *Air policing: securing NATO airspace* (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132685.htm).

[2] Últimamente, no obstante, se han registrado algunas iniciativas en este aspecto como el NATO *Strategic Direction South Hub*, establecido como consecuencia de la Cumbre de Gales de 2016. Para más información se puede consultar https://www.thesouthernhub.org/default.aspx.

tendencias demográficas, con los efectos del calentamiento global y con la escasa capacidad de los Gobiernos locales —especialmente en la región del Sahel— a la hora de afrontar lo anterior. Por tanto, es de esperar un aumento significativo de la inestabilidad en la región durante las próximas décadas y las consecuencias para Europa podrían ser críticas, aunque solo fuera por los efectos de las migraciones incontroladas.

Una Administración norteamericana que no ayuda

Algunas decisiones tomadas por la actual Administración norteamericana están generando una tensión considerable en las relaciones transatlánticas y podrían interactuar con la tendencia anterior. Sin ir más lejos, la última de ellas, incumplir el acuerdo nuclear con Irán, ha levantado una considerable polémica por sus potenciales consecuencias. Así, además de que las sanciones al régimen acaben afectando a empresas europeas, aparecen riesgos asociados a una posible reanudación del programa nuclear iraní, al debilitamiento del moderado presidente Rohani ante las facciones más duras del régimen y, en definitiva, a la aparición de nuevas fisuras en el precario equilibrio de Oriente Medio[3]. De nuevo, Europa se convierte en candidato a sufrir de primera mano las consecuencias.

Otras posturas adoptadas con anterioridad por parte de la Administración norteamericana no han sido tan impactantes pero, sin embargo, sí que podrían tener consecuencias más directas en la ruptura del actual paradigma de la seguridad europea. En concreto, la presión sobre los aliados para alcanzar el 2% del PIB en gastos de defensa en beneficio de la OTAN podría provocar una polarización de posturas y reavivar la antigua brecha entre europeístas y atlantistas. El motivo de ello es que, con la actual arquitectura de seguridad y defensa europea, una defensa autónoma es en último término incompatible con la OTAN, salvo que se quiera duplicar el gasto, por lo que al final habrá que optar por una u otra organización.

Lo anterior requiere una explicación. La mencionada incompatibilidad no lo es por razón de los respectivos intereses generales a perseguir, que podrían coincidir en buena medida. Ni tampoco por razón de las contribuciones de tropas, que pueden asignarse con cierta flexibilidad. La principal incompatibilidad es por razón de las

[3] Ver, por ejemplo: «Iran on a knife edge - as nuclear deal goes up in smoke», *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=IranNuclearDeal.

duplicidades que finalmente se crearían en el sistema de mando y control, auténtica columna vertebral de la organización[4]. Por poner un ejemplo, la aún reciente capacidad militar de planeamiento y ejecución de operaciones militares en el Estado Mayor de la UE está compuesta por unas 25 personas, mientras que su equivalente en la OTAN —el *Supreme HQ Allied Powers Europe* (SHAPE)— tiene alrededor de 800 y solo es el cuartel general de nivel estratégico militar de la estructura de mandos. Es más que dudoso que la UE pueda tener la misma capacidad de conducir operaciones militares sin estructuras similares a las de la OTAN, salvo que el nivel de ambición de la primera quede fuertemente restringido. Por otro lado, acudir a mecanismos como los acuerdos *Berlín Plus* tampoco es una opción factible, salvo que se asuma el riesgo de perder autonomía en los procesos de planeamiento y control en el nivel estratégico militar. Además, daría lugar a situaciones insostenibles en un futuro, como la de un general británico dirigiendo operaciones de la UE. De este modo, una defensa europea que pretenda ser autónoma tendría que crear su propia estructura de mandos, similar a la de la OTAN. Y en estas condiciones, pocos serían los países que estarían dispuestos a contribuir a ambas simultáneamente y duplicar así los gastos[5].

La postura norteamericana constituye, por tanto, un auténtico catalizador a la hora de adoptar posiciones en uno u otro sentido por parte de los socios europeos. Incrementar los gastos en defensa con vistas a adquirir nuevos compromisos con la Alianza supone renunciar a futuros progresos en la PCSD. Esto podría ser aceptable para países como Polonia o las Repúblicas Bálticas, que ya cumplen en su mayor parte el compromiso del 2% y difícilmente renunciarán al amparo de la OTAN en favor de una titubeante

[4] En general, un sistema de mando y control es el conjunto de recursos económicos, materiales y humanos que permite implantar la correspondiente función o capacidad. En el ámbito de la OTAN, el área denominada Mando, Control y Consultas es considerada como una de las capacidades de primer nivel, que permite a los comandantes militares el ejercicio de su autoridad sobre las unidades asignadas. Para materializar esta capacidad es necesario un sistema de mando y control permanente, desplegado en el territorio aliado y que, en caso de iniciarse una operación militar, sea capaz de integrar desde las directrices políticas recibida del Consejo hasta las unidades tácticas transferidas por los países miembros. Siguiendo en el ámbito de la OTAN, este sistema de mando y control permanente está materializado por el *Allied Command Operations*, una red de cuarteles generales multinacionales de nivel estratégico, operacional y táctico que, junto con los correspondientes sistemas de comunicaciones e información, permite la mencionada integración de unidades militares en una operación o misión militar. Una descripción reciente de la capacidad Mando, Control y Consultas y de su correspondiente sistema puede encontrarse, por ejemplo, en: NATO, *Framework for Future Alliance Operations 2018 Report* (s.f.), pp. 36-37. Disponible en http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18-txt.pdf.

[5] Una estimación de los costes puede encontrase en el informe: IBAN *Audit on the 2016 Financial Statements of Allied Command Operations*, de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.nato.int/issues/iban/financial_audits/2016-allied-command-operations-en.pdf.

PCSD. Pero no lo es para otros como por ejemplo Alemania, cuya postura estratégica dista mucho de las corrientes atlantistas y más todavía de la de Washington[6]. Por otro lado, forzar una inversión en PCSD a través de mecanismos como la cooperación estructurada permanente, o confiar en el liderazgo de un eventual eje franco-alemán, lejos de acercar posturas podría agudizar la brecha entre europeístas y atlantistas. Finalmente, aunque podría parecer que la declaración conjunta UE-OTAN de julio de 2016 constituye un paso adelante, lo cierto es que ninguna de las 42 propuestas anunciadas con posterioridad están dirigidas a evitar la mencionada duplicidad de estructuras en caso que se decida avanzar en la conducción autónoma de operaciones desde la PCSD[7].

Tras el *brexit*, el espejismo de la defensa autónoma

Todo lo anterior se podría resumir en una frase: mientras que existen presiones para incrementar los gastos de defensa en beneficio de la Alianza, resulta que esta Alianza no estaría colmando las aspiraciones en cuanto a seguridad y defensa de buena parte de sus miembros. Esto último, además, podría parecer especialmente injusto para aquellos países en los que parte del territorio nacional no esté incluido en los correspondientes tratados y, por tanto, exige un gasto adicional en defensa. No es de extrañar, por tanto, que algunos contemplen la salida del Reino Unido de la UE como la oportunidad para avanzar hacia una defensa genuinamente europea, esto es, centrada en sus propios intereses y libre de la influencia norteamericana.

Efectivamente, parece que el *brexit* podría allanar el camino hacia una PCSD gracias al desbloqueo de mecanismos como la cooperación estructurada permanente y otros. Esta cooperación, por su parte, permitirá que en el futuro afloren estructuras que, a su vez, posibilitarán una mayor capacidad en cuanto a la conducción de operaciones militares de manera autónoma. Un ejemplo de ello es el cuasi mitificado cuartel general para operaciones, vetado una y otra vez por los británicos, que capacitaría a la UE para planear y controlar dichas operaciones desde el nivel estratégico militar. Por otro lado,

[6] Un buen análisis de la postura alemana en relación a los EE. UU. y la OTAN se puede encontrar en: FRIEDMAN, G., «Different Visions for Europe», *Geopolitical Futures*, 31/05/2017. Disponible en: https://geopoliticalfutures.com/different-visions-europe/.

[7] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «ANNEX Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization». Noviembre de 2017. Disponible en http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf.

conforme se vayan implantando sucesivas iniciativas, la arquitectura de defensa europea irá desplazando su centro de gravedad desde la OTAN hacia la PCSD, lo que implicará de paso una mayor autonomía de Washington y un distanciamiento de sus exigencias.

Sin embargo, esta percepción es engañosa o, al menos, incompleta. En realidad, el *brexit* supone la pérdida del engranaje entre la defensa colectiva de la OTAN y la voluntad europea, una cobertura al amparo del cual ha sido posible, precisamente, la génesis y desarrollo de la actual PCSD. La presencia del Reino Unido en las instituciones europeas ha evitado disociaciones que pudieran dañar el vínculo transatlántico y, al mismo tiempo, la duplicación de los recursos dedicados a defensa[8]. Y por los mismos motivos que se han señalado anteriormente, lo que el *brexit* va a propiciar es que el camino hacia la defensa europea se bifurque inexorablemente. Como consecuencia, el resultado de profundizar en la PCSD dentro del actual paradigma de la defensa europea no se medirá en términos de mayor autonomía, sino de una polarización de posturas que podría suponer, al final, la ruptura interna del proyecto europeo.

La particular disyuntiva española

El futurible que surge de la concurrencia de las anteriores tendencias podría ser beneficioso para algunos, pero no necesariamente para España. La presencia del Reino Unido en las instituciones europeas ha permitido, indirectamente, que nuestro país disfrute de una posición especialmente cómoda, conjugando la presencia en ambas estructuras y, de este modo, materializando las consabidas vocaciones europea y atlántica. Dicho con otras palabras, la postura del Reino Unido ha evitado hasta ahora tener que tomar decisiones que, en definitiva, se traducirían en la renuncia a una u otra vocación en el ámbito de la seguridad y defensa.

En la actualidad no existe alternativa a la participación en el núcleo duro del proyecto europeísta, ya sea por vocación histórica o por el binomio riesgos-oportunidades que

[8] Dicho resumidamente, el papel del Reino Unido en cuanto a la política de seguridad y defensa europea ha consistido en defender a ultranza el principio de que cualquier iniciativa en este aspecto habría de ser «*NATO-supportive and NATO-supported*». Para un análisis más en profundidad puede consultarse: JOHNSTON, S., «The EU's CSDP: an (objective) UK perspective» *Vocal Europe*, 29/3/2016. Disponible en http://www.vocaleurope.eu/the-eus-csdp-an-objective-uk-perspective/.

sustenta la coyuntura actual[9]. Sin embargo, es necesario no perder de vista que al final llegará la bifurcación, algo que para nuestro país podría implicar más renuncias que beneficios. La relación de España con América en general, y con los EE. UU., en particular, puede pasar por momentos mejores o peores, pero en cualquier caso es ineludible. Y esto afecta también al ámbito de la seguridad y defensa. Sería un grave error dejarse llevar por la actual coyuntura y profundizar, sin más prospectiva, en esta línea de acción. No solo porque minaría los fundamentos de la propia identidad española, sino porque también neutralizaría el potencial de nuestro país para asumir un papel relevante en las relaciones transatlánticas.

Adquirir consciencia del riesgo anterior es un primer paso importante, pero también es necesario buscar soluciones encaminadas a contrarrestarlo. Así, promover el denominado «enfoque 360 grados» en el ámbito de la OTAN constituye la línea de acción más evidente y en la que se están volcando esfuerzos desde hace algún tiempo, con algunos avances aunque también con muchas dificultades. Siguiendo en el ámbito de la Alianza, también sería aconsejable aprovechar la ventaja comparativa de España en ciertas áreas a la hora de ejercer liderazgo y, de este modo, adquirir capacidad de influencia para potenciar otras iniciativas. Por ejemplo, la defensa antimisil es un campo de enorme potencial que podría estar llamado a sustituir a los acuerdos nucleares vigentes como uno de los elementos fundamentales del vínculo transatlántico, por lo que la actual posición de España como país anfitrión de buena parte de su infraestructura constituye una oportunidad única para ejercer dicho liderazgo[10].

Ya en el ámbito de la PCSD, España podría ser el país más interesado en tomar el relevo del Reino Unido en cuanto a fomentar la compatibilidad con la OTAN. No es un papel cómodo si se piensa en términos de potenciales vetos, como ha sido usual hasta ahora, pero ello podría superarse acudiendo a soluciones imaginativas. En este sentido, podría ser útil explorar la posibilidad de hacer contribuciones multinacionales, tanto a las operaciones como a las estructuras de la Alianza. Este tipo de contribuciones podrían convertirse en un terreno de cooperación estructurada

[9] Para el capítulo de las oportunidades, ver, por ejemplo: DÍAZ TORIBIO, J., «Transitando a través de una defensa europea de contornos difusos: la defensa española ante el desarrollo de la política común de seguridad y defensa», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 5, junio de 2015. Disponible en: http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/174.

[10] PECO YESTE, M., «¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa?» *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 28/2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO28-2013_OTAN_NuevaPostura_PecoYeste.pdf

especialmente adecuado para progresar en la política común —hasta podrían verse como el embrión de un futuro ejército europeo— y, al mismo tiempo, mantendrían vivo el vínculo transatlántico. Adicionalmente, las aportaciones a la OTAN en forma de entidades multinacionales, respaldadas por varios Estados europeos, harían a la organización más equitativa a la hora de identificar y alcanzar intereses compartidos.

Finalmente, en el ámbito bilateral, parece conveniente incrementar la colaboración con los aliados en áreas geopolíticas de común interés, como por ejemplo el norte de África y, en particular, en el Sahel. El esfuerzo que realiza España en la región es ya considerable en los niveles operacional y táctico, pero aún queda margen suficiente en el nivel estratégico y, dentro de este, en el ámbito de la seguridad cooperativa[11]. Además, no solo se trata de secundar las iniciativas de Francia o en menor medida de Alemania, sino que también parece conveniente establecer colaboraciones institucionalizadas con los efectivos del Mando africano y de otras agencias de los EE. UU. allí desplegadas[12]. En particular, la asistencia a la reforma del sector de la seguridad y al desarrollo de capacidades de defensa son campos donde se pueden lograr beneficios considerables para la estabilidad regional con un mínimo de recursos implicados[13]. Además, teniendo en cuenta todo lo anterior, esta línea de acción también podría apoyar una eventual pretensión española de configurarse como pieza clave en la recuperación de una relación transatlántica ya deteriorada.

Conclusión

La defensa europea es un juego de suma cero: más PCSD implica menos OTAN, y viceversa. Si hasta ahora ha existido un auténtico orden capaz de acomodar de una manera u otra a todos los Estados miembros, es dudoso que este acomodo se mantenga en caso de pretender profundizar en la PCSD en detrimento de la OTAN. Las soluciones no pasan por tensar la cuerda con mecanismos de cooperación estructurada permanente o con hipotéticos liderazgos franco-alemanes que, en definitiva, van a forzar a tener que elegir entre un camino u otro. Por el contrario, son

[11] Para una perspectiva acerca del despliegue militar español en la región se puede consultar la información oficial en: http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.
[12] Las actividades realizadas por el AFRICOM pueden consultarse en http://www.africom.mil/what-we-do
[13] Una característica de los programas de seguridad cooperativa del AFRICOM, a diferencia de otros países, es que se llevan a cabo profusamente en el nivel político-estratégico, en el entendimiento que llevarlos a cabo sólo en el nivel táctico no es suficiente para instaurar de manera duradera las capacidades de defensa requeridas.

necesarias soluciones integradoras y, sobre todo, un replanteamiento de los términos en los que concebimos la defensa y los ejércitos. En este sentido, no hay que olvidar que los ejércitos nacionales son instituciones relativamente modernas y que apostar por las contribuciones colectivas a la OTAN —defensa común contribuyendo a defensa colectiva, en definitiva— podría ser una solución para mantener vivo el vínculo transatlántico. En lo que respecta a España, es necesario tomar consciencia de que nuestros intereses en cuestiones de seguridad y defensa son hasta cierto punto distintivos y no tienen por qué coincidir con los de países vecinos. Además, no se puede obviar la ventaja comparativa que supone una posición geográfica privilegiada, así como un extenso legado histórico y cultural compartido, a la hora de asumir el liderazgo en iniciativas para beneficio de la seguridad internacional.

*Miguel Peco Yeste**
Teniente coronel de Ejército de Tierra (DEM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

72/2018 15 de junio de 2018

*Tomás Gutiérrez Roa**

La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias

La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias

Resumen

La Unión Europea lleva más de una década inmersa en un cambio de modelo energético para lograr un sistema más sostenible e integrado. Para ello, se han puesto en marcha numerosos planes, políticas y propuestas legislativas que, pese a su éxito desigual, han avanzado en la consolidación de una estrategia energética común. En 2015, y con la intención de fortalecer las diferentes acciones, la Comisión dio a conocer la Unión de la Energía, un ambicioso proyecto con el que garantizar una energía asequible, segura y sostenible a través de importantes avances en todos los ámbitos del sector energético. Sin embargo, su implantación podría provocar cambios en la política exterior comunitaria, lo que dará lugar a la reconfiguración de algunas de las alianzas y asociaciones estratégicas que la UE ha mantenido en los últimos tiempos.

Palabras clave

Unión de la Energía, Estrategia Marco, seguridad energética, Política Europea de Vecindad, Rusia.

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

The Energy Union and its impact in the community foreign relationship

Abstract

The European Union is trying for more than a decade to change the energetic model to achieve a more sustainable and integrated system. To that, it has started a high number of plans, politics and legislative actions which, despite of its unequal success, have progressed in the consolidation of a common energetic strategy. In 2015, to strengthen the different action plans, the Commission announced the Energy Union, an ambitious project to guaranty an affordable, safety and sustainable energy through important advances in all dimensions of the energetic sector. Nevertheless, the implantation of these plans could trigger a change in the community foreign policy, reconfiguring several of the alliances and strategical association which EU has lately maintained.

Keywords

Energy Union, Marco Strategy, Energetic security, Neighbourhood European Policy, Russia.

Antecedentes y base jurídica de la política energética europea

Desde el desarrollo del motor de combustión interna y su aplicación a la industria y el transporte a finales del siglo XIX, el modelo energético mundial se ha basado en el consumo de energía procedente de combustibles fósiles. Esta realidad introdujo las relaciones energéticas dentro de la geopolítica internacional, obligando a los Estados carentes de hidrocarburos a trasladar hasta su agenda exterior el concepto de «seguridad energética» para asegurar su suministro. En 1973, la primera crisis del petróleo cambió radicalmente el mercado energético e introdujo en él una inestabilidad cíclica que es la causa de actuales tensiones entre los diferentes actores globales[1].

El territorio europeo posee unas reservas de hidrocarburos insuficientes para una región que requiere la quinta parte de toda la energía que se produce en el planeta, por lo que los Estados miembros importan en torno al 54% de los recursos energéticos que necesitan[2]. Aunque la tendencia indica que el consumo en la UE descenderá progresivamente, la dependencia del exterior se va a mantener debido al descenso de la producción propia y al menor uso de la energía nuclear debido a decisiones políticas[3].

Esta cuestión es, por tanto, uno de los aspectos fundamentales de la acción interna y externa de la UE. En el ámbito comunitario, la política energética tiene como base jurídica el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que sitúa como uno de los objetivos de esta el «garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión»[4]. Sin embargo, en la segunda disposición del artículo, el tratado deja en manos de los Estados miembros las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, la posibilidad de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento, lo que, sumado a la legislación comunitaria, enmarca la política energética dentro de las competencias compartidas.

---

[1] SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. *Poder y seguridad energética en las Relaciones Internacionales. La estrategia rusa del poder.* Granada, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada, 2011.

[2] EUROSTAT. *Consumption of energy,* Bruselas, Eurostat, junio, 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Consumption_of_energy.

[3] EUROSTAT. *Energy production and import,* Bruselas, Eurostat, junio, 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports&oldid=363432.

[4] UNIÓN EUROPEA. *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Título XXI, Energía. Artículo 194.* Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 2012. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=celex:12012E/TXT.

La Comisión Europea ha fomentado el establecimiento de asociaciones fiables con países proveedores y de tránsito para reducir los riesgos asociados a la dependencia energética. La *Estrategia Europea de Seguridad Energética*, elaborada por la Comisión en 2014 y en la que se propone una diversificación de fuentes de suministro para evitar problemas de desabastecimiento, supone un paso adelante en este sentido[5]. Este documento vino a completar, en 2011, la *Política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*, que aboga por mejorar las relaciones con países productores y fortalecer la dimensión exterior del mercado de la energía[6].

Todas estos planes de acción han supuesto, pese a sus resultados moderados, una mayor coherencia y coordinación en la política energética comunitaria, lo que es de vital importancia para el desarrollo del proyecto energético más ambicioso que se ha planteado hasta el momento: la Unión de la Energía[7].

La Unión de la Energía: un ambicioso proyecto para lograr el cambio de modelo y la seguridad energética

La Estrategia Marco de la Unión de la Energía

El 25 de febrero de 2015, la Comisión Europea presentó la *Estrategia Marco de la Unión de la Energía* en base a los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en el *Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030*, documento firmado apenas cuatro meses antes. Se trata de un proyecto para impulsar la integración europea a nivel energético y que asume importantes acciones para ponerlo en marcha y que concluye, en gran medida, todas las estrategias y paquetes legislativos diseñados con anterioridad[8], como los documentos *Energía limpia para todos los europeos; Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible*

[5] COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad Energética,* Bruselas, Unión Europea, 28/05/2014. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf

[6] COMISIÓN EUROPEA. *Política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras,* Bruselas, Unión Europea, 2011. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0539

[7] HIDALGO GARCÍA, Mº M. *Unión de la Energía de Europa: Una acción a largo plazo.* España. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 20/05/2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA30-2015_UnionEnergetica_MMHG.pdf

[8] COMISIÓN EUROPEA. *Paquete sobre la Unión de la Energía. Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva,* Bruselas, Unión Europea, 2015. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

y segura y *Política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*.

La Unión de la Energía es una ambiciosa estrategia basada en cinco dimensiones estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente. Estos marcos de acción son la seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonación de la economía y la investigación, la innovación y la competitividad energética. La Comisión propone una extensa batería de medidas para alcanzar los objetivos, además de acciones legislativas para reforzarlos y financiación comunitaria para proyectos clave. La mayoría de estos proyectos tendrán un carácter interno, aunque algunos están orientados a tener efecto en la política exterior, como los relativos a la seguridad energética.

Esta dimensión de la Unión de la Energía se basa en la *Estrategia Europea de la Seguridad Energética,* desarrollada por la Comisión un año antes y que propuso avanzar en diversas áreas para contrarrestar la vulnerabilidad de abastecimiento. Los planes propuestos eran ambiciosos, y entre ellos destacaban el reforzar los mecanismos de emergencia y de solidaridad, proteger las infraestructuras energéticas clave y diversificar el número de proveedores. La *Estrategia Marco* de la Unión de la Energía incorpora estos elementos y además sitúa al Gas Natural Licuado (GNL) como la piedra angular de la diversificación gasista, abriendo incluso la posibilidad de que los gobiernos nacionales acudan al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) para construir las infraestructuras necesarias para su importación[9].

El documento también hace hincapié en aumentar la colaboración en materia de seguridad de suministro, destacando la solidaridad entre Estados miembros en tiempos de desabastecimiento, la elaboración de planes de emergencia y el aumento de la capacidad de almacenamiento. También pretende utilizar todo el potencial de la política exterior para influir en los mercados energéticos mundiales y se considera prioritario establecer disposiciones energéticas con países productores con los que se firmen acuerdos comerciales, además de establecer asociaciones estratégicas con los actuales socios. Con esto, la Comisión aspira a que la seguridad energética pase a un primer plano de la acción exterior y se convierta en una pieza clave en la firma de

[9] El FEIE no existía cuando se publicó el *Paquete sobre la Unión de la Energía*, aunque se puso en marcha cinco meses después, ampliándose en 2017. CONSEJO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas,* Unión Europea, 17/01/2018. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/.

acuerdos con terceros países. La idea es aumentar el número de proveedores y evitar la dependencia de Rusia, por lo que la *Estrategia Marco* de la Unión de la Energía recoge que «cuando se den las condiciones adecuadas, la UE considerará la posibilidad de redefinir su relación con Rusia en materia de energía, basada en la igualdad de condiciones en términos de apertura del mercado, competencia leal, protección del medio ambiente y seguridad, en beneficio de ambas partes».

Se deduce, por tanto, que para alcanzar una mayor seguridad energética la UE proyecta reducir la dependencia gasista de Rusia, una ambición ya recogida en anteriores documentos. En el primer Consejo Europeo tras la puesta en marcha de la Unión de la Energía se evidenció que para los Estados miembros lo más relevante es la dimensión exterior, ya que la mayoría de los aspectos debatidos en la reunión estaban relacionados con esta[10].

La situación actual de la Unión de la Energía

La Comisión publicó, a finales del 2017, el *Tercer informe sobre la Unión de la Energía.* En él se remarcó que, si bien a nivel comunitario se está avanzando hacia los objetivos marcados, se requiere aumentar el impulso para lograr las ambiciosas metas fijadas[11]. En cuanto a la dimensión exterior, el progreso ha sido mayor, ya que se han logrado acuerdos y compromisos con varios de los actores globales más importantes, aunque en el documento se menciona un significativo paso atrás: la decisión ruso-alemana de construir el North Stream 2[12]. Como conclusión, el documento utiliza la expresión «coyuntura crítica» para expresar el estado actual de la Unión de la Energía y llama a los Estados miembros a intensificar sus acciones y sus proyectos energéticos,

[10] CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2015. Conclusiones,* Bruselas, EUCO 11/15, Unión Europea, 20/03/2015. http://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf.

[11] COMISIÓN EUROPEA. *Third Report on the State of the Energy Union and its annexe,* Bruselas. Unión Europea, 23/11/2017.

[12] La construcción de la segunda fase del North-Stream ha sido duramente criticada por el Parlamento y la Comisión, pero por ahora nada puede impedir que Alemania autorice la construcción del gasoducto, lo que amenaza los planes europeos de diversificación. Por otra parte, la Administración estadounidense amenazó con imponer sanciones a las empresas que operen el gasoducto, un ataque a los intereses de un Estado miembro motivado por la intención de EE. UU. de importar más GNL a Europa. Polonia se mostró a favor de esta decisión, lo que implica una importante fisura en la unidad europea. MARTÍNEZ, A. *La guerra fría del gas: EEUU y Rusia luchan por la influencia en Europa del Este,* Berlín, Diario El Confidencial, 06/03/2018. https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-03-06/guerra-fria-gas-eeuu-rusia-influencia-europa-este_1528191/y DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. *El negocio ruso-alemán que enfurece a la UE,* Riga/Madrid, Europa Ciudadana, EL PAÍS, 28/03/2017. https://elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489659802_668419.html.

asegurando que la Comisión «está lista para proporcionar asistencia adicional». Las instituciones comunitarias son conscientes de que la Unión de la Energía depende, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos nacionales, y hace un llamamiento para aumentar la cooperación y el avance conjunto.

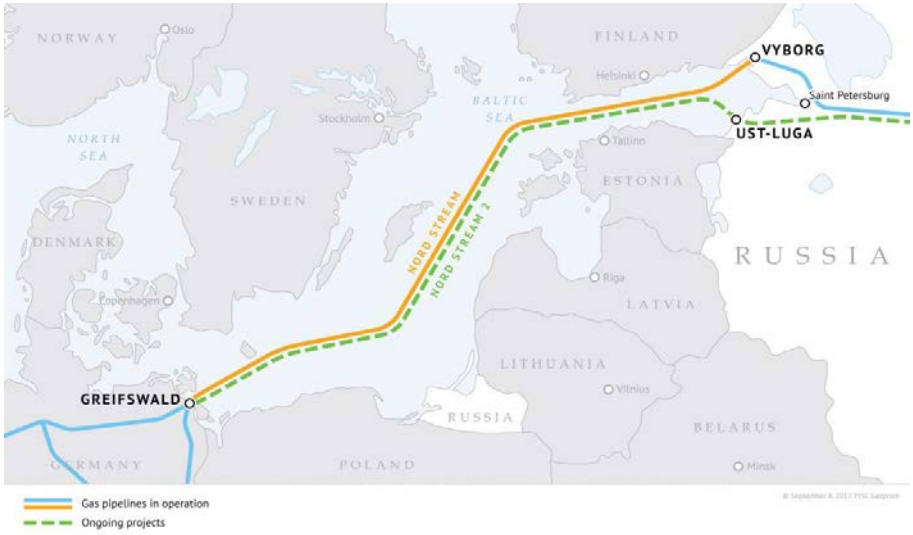


Figura 1: plano del North Stream y el futuro North Stream 2. Fuente: Gazprom.com

Por su parte, el informe anual de la Agencia Europea del Medio Ambiente se manifiesta en los mismos términos y resalta que se están consolidando dos tendencias que pueden ser muy problemáticas a medio y largo plazo. En primer lugar, se describe que, si bien se ha avanzado hacia los objetivos marcados, se necesita un mayor esfuerzo para lograrlos, ya que es muy poco probable que las cifras fijadas para el 2020 se cumplan en su totalidad. Además, existe el riesgo de que algunos Estados miembros no alcancen los objetivos pactados para 2030 y 2050. La segunda tendencia es el avance desigual por países. Según el informe, solo 17 se encuentran en la línea marcada para 2020, por lo que el resto debe hacer un mayor esfuerzo en algunos proyectos clave[13]. El riesgo es consolidar una Europa a dos velocidades en materia energética que ponga en peligro la Unión de la Energía.

[13] AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE. *EEA Reports. Trends and projection in Europe 2017. Tracking progress towards Europe´s climate and energy targets.* Luxemburgo, Agencia Europea del Medio Ambiente, 2017.

El impacto de la Unión de la Energía en las relaciones exteriores de la UE

La política energética es, como se ha explicado anteriormente, una competencia compartida, lo que implica que los gobiernos tengan capacidad jurídica para firmar acuerdos con terceros países para la importación de energía y sean responsables de la infraestructura necesaria para ello. Por su parte, la Comisión pueda apoyar técnica y económicamente proyectos de interés comunitario, además de pronunciarse sobre los contratos energéticos que afecten a la seguridad energética del conjunto de la UE.

En el ámbito exterior, la política energética tiene unas líneas de acción que se han ido definiendo en los últimos años. La prioridad es aumentar el número de proveedores y evitar la dependencia de Rusia, el mayor exportador y socio energético de la UE. En 2015, la potencia euroasiática fue el origen del 27,7% del petróleo, casi el 30% del gas y el 25,9% de los combustibles sólidos importados por los Estados miembros, una cuota que afecta a la seguridad energética[14]. Sin embargo, el hidrocarburo más problemático es el gas, ya que, entre otras cosas, requiere de una infraestructura específica para su importación y no existe la posibilidad de cambiar el origen de manera inmediata. Además, Rusia es el único proveedor de varios Estados miembros.

	2011	2012	2013	2014	2015
Rusia	28,3%	27,8%	32,4%	29,7%	29,4%
Noruega	22,1%	24,9%	23,6%	25%	25,9%
Argelia	10,7%	10,8%	10,1%	9,7%	8,8%
Catar	9.6%	6,8%	5,2%	5,5%	6,1%
Libia	0,6%	1,5%	1,4%	1,7%	1,7%

Tabla 1: importaciones de gas de la UE por países de origen. Fuente: Eurostat.

La Unión de la Energía tiene como objetivo la mejora de la seguridad energética y eso solo es posible si se modifica el mapa de las importaciones de gas. Se trata de proyecto de una enorme complejidad política y técnica, ya que puede reconfigurar las actuales alianzas y asociaciones estratégicas con varios países productores y de

[14] EUROSTAT. *Energy production and import,* Bruselas, Eurostat, junio, 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports&oldid=363432

tránsito. Además, es necesario que los Estados miembros den prioridad a las relaciones en materia de energía en detrimento de otras, lo que implica modificar líneas de acción y asumir un papel de liderazgo en algunos asuntos mundiales.

Posibles escenarios de diversificación de fuentes de gas

Actualmente, la UE tiene dos opciones históricas para la diversificación de fuentes de gas. La primera es la conexión con los pozos del mar Caspio, un viejo proyecto relazando en varias ocasiones que nunca ha llegado por consolidarse. La principal conexión iba a ser el gasoducto Nabucco, un plan con grandes tintes políticos que acabó fracasando, entre otros motivos, por las dudas sobre la capacidad de Turkmenistán y Azerbaiyán para poder suministrar todo el hidrocarburo que se requería[15]. Pese a esto, la conexión con Asia Central sigue siendo prioritaria para la UE, aunque a través de proyectos menos ambiciosos como el Tanap[16]. Por otra parte, la mayoría de los enlaces gasistas con la región deben tener el beneplácito de Turquía, con quien es indispensable mantener una buena relación en asuntos relacionados con la energía.

El segundo frente europeo de diversificación es el Mediterráneo, principalmente el Magreb. El país clave en el abastecimiento por el sur es Argelia, un territorio en posesión de grandes reservas de gas. España ya se percató de esto hace tiempo y fomentó una política de interconexión con el Estado magrebí, lo que propició que, en la actualidad, ambos países estén unidos por dos gasoductos, el del Magreb y el Medgaz, que también abastecen a Portugal e Italia. Sin embargo, para que estas conexiones puedan disminuir la dependencia rusa en el norte de Europa deben mejorarse las conexiones entre la península ibérica y el resto de Estados miembros, un proceso lento que requiere de una importante financiación. De hecho, el *Tercer informe sobre la*

[15] FERNÁNDEZ, R. *La UE y el gas natural de Asia Central. ¿Es Nabucco la mejor opción?* España, Observatorio Asia Central, Real Instituto Elcano, 2009. http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari102-2009

[16] RUIZ GONZÁLEZ, F. J. *El laberinto del gas en Eurasia: proyectos, realidades y consecuencias geopolíticas.* España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 17/07/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA30-2012_LaberintoGasEurasia_ProyectosRealidadesConsecuenciasGeopoliticas_FJRG.pdf

Unión de la Energía criticaba que España fuera uno de los cuatro Estados miembros que todavía no ha alcanzado el 10% de interconexión eléctrica con sus vecinos[17].

La diversificación en ambas direcciones requiere de una mejora sustancial de las relaciones en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). De hecho, en la última revisión del 2015 se incluyó una mención a la seguridad energética, por lo que los diálogos energéticos en el marco de la Asociación Oriental y en la Unión por el Mediterráneo avanzan en la misma línea que la *Estrategia Europea de la Seguridad Energética* y ahondan en el objetivo de hacer uso de todos los instrumentos de la política exterior para avanzar en esta materia. Esto requiere una buena coordinación entre los Estados miembros y la Comisión para profundizar en las asociaciones y proyectos que más beneficios tengan en el conjunto de la Unión.

Sin embargo, en los últimos años se han consolidado dos nuevas posibilidades. En primer lugar, y como oportunidad más destacable, está el GNL. Su mayor virtud es que, al ser transportado por mar, se evitan los grandes problemas derivados de los gasoductos.

El descenso de su precio ha provocado el interés de la UE, que incluso ha diseñado una estrategia para basar la diversificación en este hidrocarburo[18]. En el marco de la Unión de la Energía, la Comisión pretende facilitar a los gobiernos nacionales acceso al FEIE para construir plantas de regasificación.

En este proyecto tomaría relevancia Qatar, país que ostenta el 31% de las exportaciones mundiales y cuya cuota de mercado en Europa ha crecido del 1,3% al 6,1% entre los años 2005 y 2015.

[17] COMISIÓN EUROPEA. *Third Report on the State of the Energy Union and its annexes,* Bruselas, Unión Europea, 23/11/2017.
[18] COMISIÓN EUROPEA. *Liquefied Natural Gas and gas storage will boost EU´s energy security,* Bruselas, European Comissión-Fact Sheet, Unión Europea, 16/02/2016.

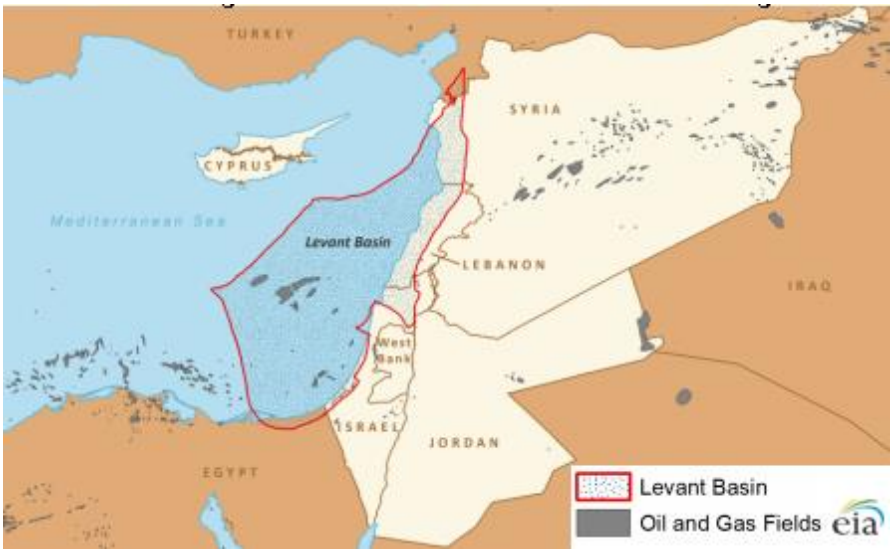


Figura 2: campos de gas natural en el Mediterráneo este, la mayoría en aguas israelíes
Fuente: U. S. Energy Information Administration

Por otra parte, existen alternativas menores que podrían ayudar a la diversificación, si bien nunca alcanzarían las cifras rusas. Por ejemplo, los yacimientos encontrados en aguas israelíes suponen una oportunidad para los Estados miembros del sur. La Comisión ya mostró su interés en construir un gasoducto hacia Italia y Grecia pasando por Turquía, pese a que este proyecto, aún en su fase inicial, tendría una capacidad limitada. Por otra parte, EE. UU. se ha consolidado como exportador neto de energía debido a la tecnología de fracturación hidráulica, lo que convierte al país norteamericano en un posible proveedor de GNL, aunque todavía es pronto para saber si su capacidad de exportación es suficiente para abastecer el mercado comunitario.

El caso iraní es más complejo. Aunque el acuerdo nuclear supone una gran oportunidad para consolidar una asociación con el antiguo país persa, la salida de EE. UU. del pacto dificulta cualquier tipo de negociación. Irán es el segundo Estado con más reservas probadas de gas, pese a que años de aislamiento han dejado su industria energética sin apenas tecnología. Además, cualquier acuerdo depende de las garantías que tengan las empresas europeas para invertir en el país, que son pocas si la Administración norteamericana decide reinstaurar las sanciones. Por otra parte, el creciente del mercado asiático supone una mayor oportunidad para Irán, donde la presencia de financiación china es cada vez mayor.

Sin embargo, existen diferentes factores que condicionan las posibilidades que tiene el mercado europeo de conectarse con nuevas fuentes, como su deficiente infraestructura para importar grandes cantidades de GNL o la poca capacidad de exportación de los posibles nuevos socios. Además, el precio es más elevado que el del gas procedente de Rusia, que sigue siendo la opción más rentable y segura. Las instituciones europeas y los Estados miembros son conscientes de estas limitaciones y el éxito esperado es limitado, por lo que el proyecto pasaría por asemejar el sector gasista, donde solo cuatro socios superaron el 2% del total de las importaciones en 2015, al petrolero, donde nueve o más superan el 4%[19].

El futuro de las relaciones con Rusia tras la consolidación de la Unión de la Energía

Queda claro que la política energética europea tiene como prioridad, en el plano externo, reducir la dependencia rusa. La puesta en marcha de la Unión de la Energía supone un nuevo impulso para este proyecto, ya que fomenta diferentes acciones para llevarlo a cabo, lo que se suma a lo propuesto en la *Estrategia Europea de Seguridad Energética* y a las diferentes acciones legislativas de la Comisión.

Dada la importancia de los hidrocarburos en los intercambios entre ambos bloques, que suponen alrededor del 75% de las exportaciones rusas a los Estados miembros, es prácticamente imposible que la diversificación de fuentes no acabe perjudicando las relaciones comerciales y políticas. El desequilibrio es importante, ya que, pese al déficit comercial que arrastra la UE en las importaciones de energía, los Estados miembros son el mayor socio comercial de Rusia y suponen alrededor del 46% de sus exportaciones y el 38% de sus importaciones[20], mientras que las exportaciones rusas a los Estados miembros solo son el 7% y el 4,1% respectivamente[21].

Para que esto no suceda, la UE debería redoblar los esfuerzos para mantener la cooperación y las relaciones comerciales en otros sectores claves, ya que si no se gestiona de manera adecuada el impacto de la Unión de la Energía los Estados miembros perderán capacidad de influencia sobre Rusia, lo que puede provocar un

[19] EUROSTAT. *Energy production and import,* Bruselas, Eurostat, junio, 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports

[20] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Perfil comercial de la Federación de Rusia,* Ficha, Organización Mundial del Comercio, Disponible en: http://stat.wto.org/CountryProfiles/RU_e.htm

[21] EUROSTAT. *Comercio internacional de mercancía,* Bruselas, Eurostat, 2017. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es

endurecimiento de su posición en asuntos donde existen divergencias debido a la pérdida de estímulos económicos para mantener posturas moderadas. Sin embargo, mientras Rusia persista en su actual política exterior en el antiguo espacio postsoviético la UE no fomentará un acercamiento y las relaciones seguirán encalladas, lo que no permitirá avanzar en ninguno de los asuntos pendientes[22]. Por lo tanto, todo parece indicar que la diversificación energética, independientemente de su éxito, solo puede contribuir de manera negativa a unas relaciones entre Rusia y la UE ya de por sí muy debilitadas y frágiles. Sin embargo, es un precio que los Estados miembros deben pagar si pretenden completar con éxito la Unión de la Energía.

Conclusiones

La puesta en marcha de la Unión de la Energía supone un importante avance en materia energética. Se trata de un proyecto ambicioso, que consolida un cambio de modelo y constituye un impulso definitivo para la integración energética, promoviendo una Unión Europea más solidaria y conectada. Sin embargo, su avance depende de la voluntad política de los Estados miembros, lo que implica un progreso lento y desigual.

La Unión de la Energía persigue, como uno de sus objetivos principales, aumentar la seguridad energética comunitaria, lo que puede reconfigurar la acción exterior de la UE. En primer lugar, se reforzarán las relaciones con algunos países de la PEV, tanto en la dimensión sur como este. La conexión con el mar Caspio puede tomar un nuevo impulso, mientras que las conexiones energéticas con Libia y Argelia seguirán consolidándose. Por su parte, el GNL supone una importante oportunidad para la política de diversificación de fuentes, aunque para ello es necesaria una mayor inversión en infraestructuras clave. Sin embargo, por motivos de capacidad, precio y/o infraestructura, pocas opciones suponen una alternativa al gas ruso, que seguirá

[22] En marzo de 2016, el Consejo de Asuntos Exteriores discutió el tema de las relaciones con Rusia. En la reunión, se perfilaron las prioridades y se confirmó la línea dura que marca actualmente el diálogo, ratificando cinco condicionantes para un cambio de actitud hacia el vecino oriental. Estos son «la aplicación de los acuerdos de Minsk II como condición básica a cualquier avance, la consolidación de las relaciones de la UE con sus socios orientales y de Asia Central, el fortalecimiento de las líneas de actuación actuales, incluida la seguridad energética, la posibilidad de alcanzar compromisos con Rusia en cuestiones de interés para la UE y la necesidad de respaldar a la sociedad civil rusa». Esta decisión, aunque entendible desde un punto de vista político, no contribuyen a la mejora de las relaciones, ya que, como mínimo, tres de las condiciones son consideradas líneas rojas por Rusia. CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Outcome of the council meeting,* Bruselas, Documento 7042/16, Consejo de la Unión Europea, 14/03/2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO54-2015_Exportacion_Energetica_JekaterinaG.pdf

siendo el socio prioritario en cuestiones energéticas, por lo que el éxito de estas medidas será muy limitado.

No se escapa, además, que dicha política podría tener efectos negativos. Dado que estos proyectos están diseñados para evitar la dependencia del gas ruso, es probable que las relaciones bilaterales no mejoren si la UE propone debilitar los intercambios en uno de los sectores donde existe mayor vinculación. Si estos planes no tienen marcha atrás, tal y como se deduce de la acción comunitaria, los Estados miembros deberán trabajar para reducir el impacto de estas medidas, pues una disminución de la interdependencia económica puede dar lugar a un endurecimiento de la posición de Rusia respecto a la Unión.

*Tomás Gutiérrez Roa**
Periodista
Política internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

73/2018 18 de junio de 2018

*Samuel Morales Morales**

El futuro de las operaciones en la zona litoral: apuntes para un debate nacional

El futuro de las operaciones en la zona litoral: apuntes para un debate nacional

Resumen

El entorno litoral concentra los centros de poder político y económico, lo que le proporciona una alta relevancia económica y elevado impacto en los intereses occidentales. Además, en él confluyen diversos dominios, lo que contribuye a su especificidad. Pero también se caracteriza por conformar una realidad compleja, altamente urbanizada y plagada de amenazas. Una zona geográfica que ya está obligando a los Estados a adaptarse para continuar protegiendo sus intereses nacionales donde y cuando sea necesario.

Las oportunidades existentes, pero también los retos, ratifican la importancia de la proyección del poder nacional sobre el litoral desde el ámbito marítimo. Sin embargo, solo aquellos países que hayan sabido adaptarse a un entorno dinámico e incierto, manteniendo una mentalidad alejada de pensamientos encapsulados o aprioristas, podrán explotar las oportunidades que presenta el futuro. Una proyección que además de importancia estratégica y táctica, proporciona un valor añadido al nivel político al posibilitarle influir sobre una determinada situación sin necesidad de infraestructuras de apoyo o acuerdos con terceros países.

Palabras clave

Capacidad anfibia, entorno litoral, guerra anfibia, poder naval.

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

The future of operations in the coastal environment: notes for a national debate

Abstract

The coastal environment concentrates the centers of political and economic power, which provides a high economic relevance and high impact on Western interests. In addition, several domains converge, which contributes to its specificity. But it is also characterized by forming a complex reality, highly urbanized and plagued by threats. A geographical area that is already forcing states to adapt to continue protecting their national interests where and when necessary.

The existing opportunities, but also the challenges, ratify the importance of the projection of national power on the coast from the maritime sphere. However, only those countries that have known how to adapt to a dynamic and uncertain environment, keeping a mentality away from encapsulated or aprioristic thoughts, will be able to exploit the opportunities presented by the future. A projection that, in addition to strategic and tactical importance, provides added value at the political level by enabling it to influence a given situation without the need for support infrastructures or agreements with third countries.

Keywords

Amphibious capacity, amphibious warfare, coastal environment, naval power.

Introducción

Para un país como España, con una innegable dimensión marítima y unas limitadas capacidades de proyección estratégica, disponer de una capacidad anfibia creíble no es una opción, sino una necesidad básica en el ámbito de la defensa para así poder contribuir a la Seguridad Nacional con una herramienta creíble no solo en el nivel táctico, sino también en los niveles estratégico y político. Unas capacidades que deben ser flexibles, adaptables, con capacidad expedicionaria y útiles para defender los intereses nacionales de forma oportuna allí donde sea necesario.

Carl Von Clausewitz llegó a afirmar que era «posible aumentar la probabilidad de victoria sin derrotar a las fuerzas enemigas». Se refería a operaciones que tuviesen consecuencias políticas directas. Si tales operaciones son posibles, añadía, es obvio que mejorarán considerablemente nuestras perspectivas y que abrirán un camino mucho más corto hacia nuestro objetivo[1].

La posibilidad de llevar a cabo acciones militares desde un espacio seguro en la mar, insertando una fuerza militar allí donde el adversario es más vulnerable o dónde menos lo espera, de dispersar las capacidades a la vez que concentrar el esfuerzo, de reforzarse y sostenerse de forma independiente y a mayor ritmo que el adversario, son elementos esenciales en el entorno de seguridad presente. Elementos proporcionados por las fuerzas anfibias.

Estas capacidades constituyen una herramienta que permite el desarrollo de operaciones militares sin necesidad de apoyarse en puertos, aeropuertos o sobrevuelos de terceros países. Esta libertad de acción proporciona al nivel político una herramienta que le aporta flexibilidad en la gestión de las situaciones de crisis a través de una independencia estratégica y política que no es reemplazable por ninguna otra capacidad disponible en las Fuerzas Armadas.

Aproximación teórica al entorno litoral

Gran parte del pensamiento estratégico actual se basa en la obra de Clausewitz. Sin embargo, tal como afirma Michael Howard en el ensayo introductorio de *De la guerra*, Clausewitz «nunca consideró la importancia del poder marítimo en las guerras napoleónicas. Aún con toda su profundidad y genialidad, su pensamiento estratégico

[1] Carl Von Clausewitz «De la guerra» Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.

era intensamente provinciano, al estar concebido en el marco de una Prusia sin salida a la mar»[2].

La historia muestra claramente que no todos los países han sabido entender las inmensas posibilidades estratégicas que ofrece el entorno marítimo. Haciendo propia la afirmación del historiador Luis de la Sierra, solo hombres con una mentalidad naval disponen de horizontes despejados[3].

Mahan proporciona en su obra una gran importancia al entorno litoral no solo porque es allí donde se concentran las bases navales, elementos imprescindibles para desarrollar una estrategia marítima, sino también porque ese espacio geográfico alberga el comercio marítimo[4]. Esa relación recíproca entre la zona litoral y la mar, es hoy en día uno de los factores clave en el control de este espacio. Sin embargo, cuando Mahan planteaba esta afirmación, en una época en la que el tamaño de los buques de guerra se relacionaba directamente con su potencia de fuego, el control de las zonas litorales no era viable por la imposibilidad de concentrar buques que proporcionasen el suficiente apoyo de fuegos.

Por otra parte, el vicealmirante inglés Philib Colomb publicó en 1891 su obra *Naval Warfare*, en la que se alejaba de la visión romántica del combate naval decisivo para adentrarse directamente en la proyección del poder naval sobre la costa[5]. La escasa importancia concedida en esa época a la proyección del poder naval sobre tierra llevó a Garnet Wolseley, comandante en jefe del Ejército británico en 1897, a afirmar: «We still have to convince the Navy that they cannot win a war by themselves and that we are not trying to nab the money they ought to have but want to make our power what it must be to be effective-amphibious».

Esta línea de pensamiento abrió el camino a toda una escuela inglesa sobre estrategia naval, representada por Julian Stafford Corbett y Charles Edward Callwell, que incorporaron las operaciones anfibias en el ámbito del poder naval y los intereses nacionales, lo que a la larga llevaría al Reino Unido a considerar sus capacidades anfibias como un elemento nuclear de su acción exterior.

---

[2] Ibíd.
[3] Luis de la Sierra «La Guerra Naval en el Atlántico» Editorial Juventud. Barcelona, 2008.
[4] Alfred Thayer Mahan «The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783». Little, Brown & Co, New York 1890.
[5] Philib Howard Colomb «Naval warfare, its ruling principles and practice historically treated» W. H. Allen. Londres, 1891.

Corbett, como Colomb, también huyó del concepto de la batalla decisiva en beneficio de las operaciones ofensivas de carácter local, la proyección de fuerzas sobre la costa, la realización de bloqueos y las incursiones sobre las rutas comerciales enemigas. Esta proyección de fuerzas sobre la costa la sustentaba en la necesidad de explotar el acceso estratégico y operacional al entorno litoral[6].

Por su parte Callwell, conocido como «el Clausewitz de la guerra colonial», afirmaba que las fuerzas anfibias, bajo determinadas condiciones, podían ejercer una gran influencia sobre un conflicto debido a que las posibilidades de infligir un daño decisivo al enemigo se incrementaban mediante el uso de las capacidades anfibias frente al empleo de otras de carácter exclusivamente marítimo[7].

En el periodo histórico en el que Mahan, Callwell, Corbett o Colomb desarrollaron su doctrina, el control de la zona litoral no tenía una importancia capital de cara a facilitar el control del espacio marítimo, ya que no todas las características que adquiriría en el futuro eran tan evidentes. También es necesario considerar que la zona litoral siempre ha favorecido a las marinas de guerra de los Estados ribereños, ya que les permitía poseer una razonable capacidad de disuasión y de disputa sin necesidad de afrontar un programa de construcción y mantenimiento de una flota moderna.

En el siglo XXI cada vez es más fácil disputar el control de las aguas territoriales en aquellas regiones dónde la geografía ha creado estrechos a lo largo de las principales rutas marítimas mundiales. Además, la proliferación de municiones guiadas y el desarrollo tecnológico han empoderado tanto a los actores estatales como a los no estatales permitiéndoles, si controlan la franja terrestre del entorno litoral, tener posibilidades de asentar sistemas de lanzamiento de misiles, estacionar aeronaves, realizar operaciones de interdicción marítima o establecer bases logísticas.

Tal y como afirma Milan Vego, destacado autor sobre el arte operacional en el ámbito marítimo y profesor en el Naval War College de Estados Unidos: «el litoral será un ámbito con una importancia claramente creciente en el escenario mundial de los conflictos»[8]. Esto es debido a que es un entorno de alta relevancia económica y elevado impacto en los intereses occidentales; donde se concentran los centros de

[6] Julian S. Corbett «Some Principles of Maritime Strategy» Naval & Military Press, 2006.
[7] C.E. Callwell «Small Wars: Their Principles and Practice» Endeavour Compass, 2016.
[8] Milan N. Vego «On Littoral Warfare» Naval War College Review: Vol. 68: N.º 2 , Article 4. Newport, 2015. Disponible en: http://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol68/iss2/4 .

poder político y económico; y que se caracteriza por conformar un medio complejo, altamente urbanizado y plagado de amenazas tradicionales y no tradicionales.

Para David Kilcullen, estratega militar australiano: «en el futuro de los conflictos influirá de forma determinante el hecho de que más del ochenta por ciento de la población mundial viva a menos de sesenta millas de la costa, y que el setenta y cinco por ciento de las principales ciudades se localice sobre la zona litoral»[9]. Todo ello hace que, de acuerdo al investigador del *King's College* de Londres James Bosbotinis, las fuerzas especializadas en el entorno litoral serán las de mayor utilidad en el futuro.

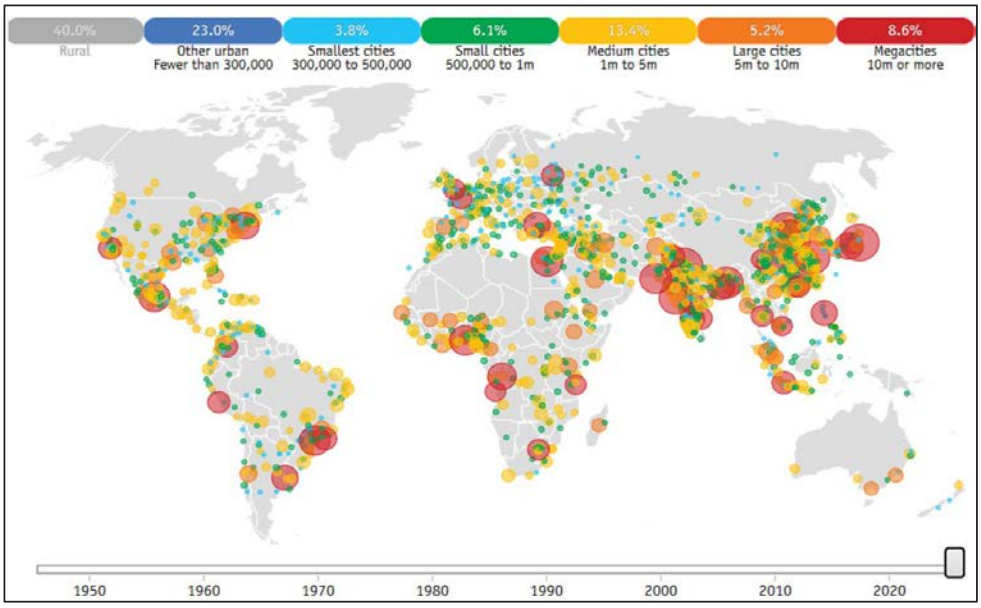


Figura 1: Concentración de la población estimada en el año 2030. *The Economist*

Sin llegar al planteamiento de postulados excluyentes, es evidente que las capacidades anfibias adquieren un carácter fundamental ante esta realidad, debido a la necesidad de ejercer un control sobre el entorno litoral frente a las posibilidades que poseen los adversarios, estatales o no, de disputar ese control. Importancia que adquiere su mayor valor en países que poseen por su geografía o necesidad de salvaguarda de sus intereses nacionales una dimensión marítima.

Así, tal y como afirmó el anterior lord del Almirantazgo británico, almirante sir George Zambellas, en las comparecencias que se desarrollaron en Parlamento británico ante la

[9] David Kilcullen «Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla» Oxford University Press, 2015.

posibilidad de llevar a cabo una reducción de las capacidades anfibias británicas: «Nadie en el complejo mundo de la guerra se plantea que una reducción de las capacidades anfibias sea una buena idea. Más que revisar la necesidad de una capacidad anfibia, lo que es necesario hoy en día es invertir en nuevas capacidades y equipos para mantener una capacidad anfibia creíble»[10].

La proyección del poder naval sobre tierra, elemento básico de las operaciones en el entorno litoral, es definida por Milan Vego como la posesión de la libertad de acción para que nuestras fuerzas puedan atacar blancos situados en la costa en momento y lugar no esperados por el enemigo. Esta capacidad, afirma, es la herramienta más valiosa que puede tener una potencia naval y sin ella su potencial puede ser considerado sensiblemente disminuido[11].

Pero para realizar una primera aproximación al entorno litoral desde una perspectiva militar, es necesario establecer una definición conceptual. Definición que no es baladí, ni tampoco está exenta de dificultad, ya que se relaciona directamente con las capacidades propias.

Para la Marina de Estados Unidos el concepto de litoral está relacionado con la capacidad de influir en los acontecimientos mediante la proyección de fuerza sobre tierra. Estados Unidos divide el entorno litoral en dos partes: la marítima, que es la zona comprendida entre el mar abierto y la costa, que debe ser controlada para apoyar las operaciones en tierra; y la terrestre, que es la zona en tierra que debe ser apoyada y defendida directamente desde la mar. No obstante, esta división no debe llevar a error, el entorno litoral debe ser entendido como una entidad indivisible, como un único espacio de batalla.

En España carecemos de una clara definición de la zona litoral. El *Concepto de Operaciones Navales*[12], publicado por la Armada en 2015 con el objeto de «servir como guía para el empleo de la Fuerza Naval», hace referencia de forma reiterada a este término, especialmente al desarrollar las operaciones de control del mar, dónde

[10] Gobierno del Reino Unido «Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK amphibious capability» Parlamento de Reino Unido. Londres. Enero, 2018. Disponible en: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/622/62202.htm (Consultado el 7 de febrero de 2018).

[11] Milan N. Vego, «Estrategia Naval y operaciones en aguas restringidas» Ministerio de Defensa de España. Madrid, 2003.

[12] Armada española «Concepto de Operaciones Navales» Madrid, 2015. Disponible en: http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/ShowBinaryServlet?nodePath=/BEA%20Repository/Desktops/Portal/ArmadaEspannola/Pages/conocenosajema/05conceptooperaciones/01capitulo01-es/archivo1//archivo.

diferencia entre el acceso a un teatro litoral y la zona litoral, todo ello sin facilitar una definición concreta.

Situación que tampoco enmienda la recientemente publicada *Doctrina para el Empleo de las FAS*[13], que se limita a indicar que por su naturaleza el litoral es un ámbito mixto, en el que se produce una intensa interacción entro otros ámbitos y que su acceso es proporcionado a las Fuerzas Armadas desde el entorno marítimo.

Aproximación práctica a las operaciones en el litoral

La posesión de una capacidad anfibia creíble sigue siendo de gran importancia para la Alianza Atlántica. A corto y medio plazo, de los cinco tipos de operaciones anfibias que concibe la doctrina táctica aliada, se prevé que los *raids*, las demostraciones y retiradas anfibias y el apoyo de estas a otro tipo de operaciones sean las más comunes.

El historiador naval Geofrey Till, afirma que los cinco países miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas verán como el empleo más común de sus flotas se desarrolla en la gestión de situaciones de crisis más que en aquellas operaciones que fueron el centro de atención del adiestramiento y el pensamiento durante los siglos XIX y XX. Así, las operaciones en aguas oceánicas, el aseguramiento del control del mar y la protección del comercio marítimo frente a la acción sistemática de un enemigo estatal, se verá desplazada por el conflicto en la zona litoral y por la proyección del poder naval sobre la costa[14].

Las operaciones anfibias suponen una transición, dentro del entorno litoral, desde el espacio marítimo hacia el terrestre. Para llevar a cabo con éxito esta transición no solo es necesario el concurso de diversas capacidades no disponibles en un solo ejército, sino también una detallada sincronización y priorización de todas ellas. Su principal objetivo es establecer una fuerza de combate organizada en tierra desde la mar, sin periodos de reorganización, utilizando para ellos dos tipos de vectores de proyección: aéreos y de superficie.

En este punto, es necesario aclarar que cualquier identificación de las operaciones anfibias en el presente con los desembarcos a gran escala de la Segunda Guerra Mundial, está absolutamente desenfocada. Esa concepción tradicional, errónea en la

[13] Ministerio de Defensa «PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las FAS» Madrid, 2018. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-pdf.html.

[14] Beatrice Heuser «The evolution of strategy. Thinking war from antiquity to the present» Cambridge University Press. Cambridge, 2010.

actualidad, sigue concibiendo las operaciones anfibias como una proyección sucesiva de olas de desembarco para asegurar una cabeza de playa, identificando la operación anfibia con un asalto directo.

En la actualidad, este tipo de operaciones se centran en una maniobra orientada directamente hacia los objetivos que se hayan establecido, utilizando como punto de desembarco aquellas zonas que sorprendan al despliegue defensivo del enemigo y buscando el empleo de diversos puntos de entrada en la costa, a través de vectores de proyección que permitan alcanzar una ventaja operacional.

Estas operaciones se intentan realizar en ausencia de fuerzas opositoras de entidad, principalmente de noche para así incrementar la protección de las unidades propias, conseguir la sorpresa y disponer del tiempo necesario para desarrollar la secuencia de desembarco establecida y así recibir el equipamiento y los refuerzos requeridos antes de que el adversario pueda recuperarse de la sorpresa y contratacar.

La evolución del entorno operacional ha provocado que las operaciones anfibias se caractericen por la descentralización, la multidimensionalidad de dominios, la simultaneidad de esfuerzos en diferentes ámbitos y la necesidad de mantener una presión constante sobre los sistemas adversarios para explotar la sorpresa y evitar su reorganización. Todo ello proporciona flexibilidad y escalabilidad, dos características importantes tanto en el nivel operacional como en el nivel político. Características que se relacionan con la agilidad y el nivel de alistamiento más que con la capacidad de enfrentarse de forma decisiva a una fuerza opositora[15].

Normalmente tendrán que hacer frente a un sistema defensivo que estará compuesto por sistemas antibuque y antiaéreos, submarinos operando en aguas oceánicas y litorales, minas marítimas en toda la zona litoral y unidades terrestres. Ninguna de estas amenazas supone por sí misma un reto insalvable, pero para hacerles frente será necesario mantener la flexibilidad y la adaptabilidad en el empleo de las capacidades anfibias.

Para ello, la concepción de estas operaciones debe adaptarse a las dinámicas del entorno. El desarrollo de conceptos como la *Maniobra Operacional desde el Mar*

[15] Bradley Martin «Amphibious Operations in Contested Environments. Insights from Analytic Work» 2017. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT476.html (Consultado el 21 de abril de 2018).

(OMFTS)[16] en la década de los noventa y, más recientemente, el de la *Maniobra Buque-Objetivo* (STOM)[17] son un claro ejemplo de esta adaptabilidad que en la actualidad se orienta hacia las operaciones distribuidas.

Aunque quizás la mayor y más importante muestra de su adaptabilidad haya sido el reconocimiento del gran impacto que los sistemas de armas de negación de área o acceso tienen sobre las operaciones anfibias, cuya consecuencia inmediata será la necesidad de iniciarlas desde una mayor distancia.

Los elementos constitutivos de una capacidad anfibia creíble

De forma básica, se puede asegurar que hay cuatro elementos constitutivos de una capacidad anfibia. En primer lugar, los buques configurados para el transporte, desembarco de la fuerza y apoyo a los vectores de proyección aéreos y de superficie. En segundo y tercer lugar, los vectores de proyección aéreos y por superficie. Y en cuarto lugar, los elementos de apoyo, navales y aéreos, a los anteriores.

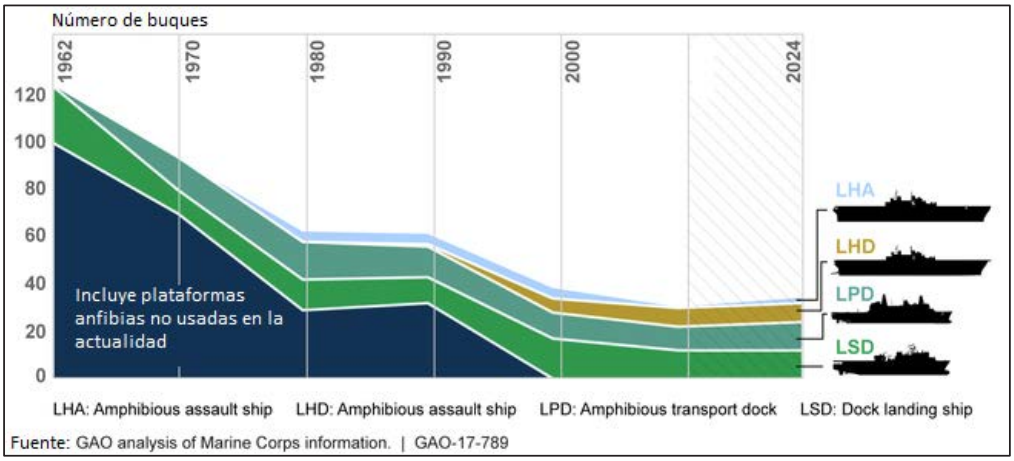


Figura 2: Tendencia en el tipo de plataformas anfibias

Hoy en día, treinta y una marinas de guerra del mundo disponen de plataformas anfibias, entre las que destacan, de forma mayoritaria, aquellas que ofrecen la

[16] United States Marine Corps «Operational Manoeuvre From The Sea» Washington, 1996. Disponible en: http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/MCCP%201%20Operational%20Maneuver%20from%20the%20Sea.pdf.

[17] United States Marine Corps «Shitp To Objetive Manoeuvre» Washington, 2011. Disponible en: http://www.mccdc.marines.mil/Portals/172/Docs/MCCDC/Documents/Concepts/STOM%20May%202011.pdf.

capacidad de emplear vectores de proyección aérea y por superficie de forma simultánea. En estas plataformas, el número de puntos de toma de helicópteros que pueden operar simultáneamente, junto con el mantenimiento de la capacidad de operar con aeronaves de ala fija, se configura como un factor de gran importancia[18].

Todas estas plataformas han sido diseñadas para ser empleadas durante prolongados periodos de tiempo, lo que hace necesario la reconfiguración de las capacidades de las que disponen durante su ciclo de vida útil para hacer frente de forma efectiva a las amenazas emergentes o a las nuevas tácticas y procedimientos.

Otro de los elementos constitutivos de una capacidad anfibia son los vectores de proyección por superficie. Para proyectar por superficie a la fuerza de desembarco es necesario el empleo de embarcaciones con una rampa frontal, vehículos de colchón de aire o de asalto anfibio. Los vehículos de colchón de aire y las embarcaciones de desembarco proporcionan velocidades aceptables que varían entre los cuarenta y los doce nudos respectivamente. Siendo su mayor limitación el número de embarcaciones que pueden transportar los buques anfibios.

En el caso de los vehículos de asalto anfibio, estos se enfrentan al dilema de elegir entre proporcionar protección a la fuerza que transportan una vez están en tierra o una mayor velocidad durante la navegación. Hay que tener en cuenta que su reducida velocidad de navegación presenta dos riesgos. Por una parte, las plataformas navales tienen la necesidad de acercarse a la costa para llevar a cabo su lanzamiento. Por otra parte, la antedicha cercanía y el propio lanzamiento provocan la pérdida de la sorpresa al revelar la franja de la costa en la que se desembarcará.

Actualmente la tecnología no permite proporcionar de forma simultánea protección a la fuerza y velocidad de proyección en la mar. Lo que solo deja dos opciones para desarrollar su lanzamiento de forma rápida: acercar los buques anfibios para realizar el lanzamiento de los vectores de desembarco, aspecto que posee un riesgo evidente; o desarrollar plataformas individuales, que podrían llegar a ser autónomas o pilotadas remotamente, de gran velocidad para la proyección de estos vehículos.

Así, la evolución de los vehículos de asalto anfibio no tiene que desarrollarse necesariamente sobre la base de una sola plataforma que disponga de ambas

[18] Declaración de Cary B. Russell, Director Defense Capabilities and Management, frente al Comité de Defensa del Congreso de los Estados Unidos. «Navy and Marine Corps Training. Further Planning Needed for Amphibious Operations Training» Washington. Septiembre, 2017. Disponible en: https://www.gao.gov/products/GAO-17-789 (Consultado el 15 de abril de 2018).

características, sino que podría llegar a estar constituida por un vehículo que proporcione la adecuada protección a la fuerza una vez en tierra y que a la vez sea transportable por vía anfibia de forma individual a una elevada velocidad.

Un entorno plagado de retos y desafíos

Las operaciones de una flota moderna en el entorno litoral siempre se han enfrentado a un elevado número de amenazas provenientes de actores estatales o no. Esta realidad fue perfectamente expuesta en 1950 por el contralmirante Allen Smith tras el hundimiento del *USS Pledge* y *USS Pirate* durante la operación de bloqueo en Wonsan, al afirmar que habían perdido el control del mar «frente a una nación sin Marina de guerra, que utiliza armas de la Primera Guerra Mundial y buques que nosotros utilizábamos cuando nació Jesucristo»[19].

Sin embargo, fue el empleo por parte de la organización terrorista Hezbolá de un misil antibuque *Noor* contra una corbeta israelí, durante la evacuación de los ciudadanos estadounidenses de Líbano en 2006, lo que provocó un cambio de paradigma en la forma de planear y conducir las operaciones anfibias[20].

Tras la finalización de la Guerra Fría, Estados Unidos ha llevado a cabo una media de cuatro o cinco operaciones anfibias al año, casi el doble que anteriormente. La mayoría de ellas consistieron en evacuaciones que se desarrollaron en un entorno permisivo. Sin embargo, el antedicho ataque mostró la amenaza que representan los sistemas de armas con capacidad de negación de área o acceso, capaces de transformar estos entornos en inciertos.

Entornos que son mucho más complejos que los abiertamente hostiles, ya que en ellos se cede la iniciativa al adversario, poniendo en valor la máxima naval que afirma que quien dispara en primer lugar tiene mayores posibilidades de ganar el combate. En ocasiones, tal y como afirmaba Clausewitz, «chocan las sorpresas del atacante y del

[19] Tamara Moser Melia, «Damn the Torpedoes»: A Short History of U.S. Naval Mine Countermeasures, 1777-1991, Vol. 4, Contributions to Naval History, Washington, D.C., 1991.
[20] Megan Eckstein «Marines Begin Wargaming, Refining "Littoral Operations in a Contested Environment" Concept» USNI News. Abril, 2017. Disponible en: https://news.usni.org/2017/04/25/marines-begin-wargaming-refining-littoral-operations-in-a-contested-environment-concept (Consultado el 21 de abril de 2018).

defensor; en un caso así, saldrá vencedor el bando que haya dirigido el golpe con mayor eficacia»[21].

Las amenazas a las que se enfrenta hoy en día cualquier fuerza militar son más numerosas, más adaptables y tienen mayor acceso a la tecnología que en el pasado. Los adversarios están cada vez más capacitados para disputar la superioridad en los ámbitos aéreos, ultraterrestre y cibernético. En casos extremos, no se puede descartar que los sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia y reconocimiento solo puedan operar en el rango del alcance visual; lo que evidentemente supondrá una grave disminución en la capacidad de conocimiento del entorno operacional. Así, podemos afirmar que cuanto más cerca de la costa se encuentren las capacidades anfibias, más dificultades tendrán para mantener su libertad de acción en los dominios mencionados.

Las evidencias que proporciona el pasado reciente y las tendencias actuales hacen pensar que a corto y medio plazo no será posible garantizar el control del espacio electromagnético en todos los casos frente a unos adversarios que concentrarán sus esfuerzos en degradar las capacidades de mando, control, comunicaciones, inteligencia y reconocimiento. Ante esta amenaza es probable que las capacidades anfibias se enfrenten a una inédita «niebla de la guerra».

Además, las plataformas anfibias se encuentran hoy en día sometidas a un mayor número de amenazas que provienen de misiles antibuque, tanto subsónicos como supersónicos; aeronaves hostiles, tripuladas o no; y vectores de superficie. En el futuro, estas amenazas podrán ampliarse por la existencia de misiles hipersónicos más maniobrables y ataques en forma de enjambre de vectores aéreos y de superficie, tripulados o no. En consecuencia, a pesar de que las capacidades anfibias han asumido la necesidad de neutralizar a la fuerza opositora y garantizar cierto grado de control del teatro de operaciones antes de llevar a cabo un desembarco, el alcance y nivel de letalidad de los nuevos sistemas de armas hacen que estas condiciones previas representen un verdadero desafío.

El incremento del nivel de amenaza supone un verdadero punto de inflexión, ya que en muchos casos no podrá ser totalmente mitigado y obligará a las plataformas navales a actuar dentro de su alcance efectivo, provocando que las plataformas navales de alto

[21] Carl von Clausewitz. *Op. cit.*

valor no puedan ser empleadas como buques anfibios cerca de la costa debido al alto riesgo al que serán sometidos. Además, no podemos olvidar que la prioridad de los buques participantes en una operación anfibia será su autoprotección, lo que puede provocar que la fuerza de desembarco no tenga asegurado el apoyo de esas plataformas durante toda la operación.

El punto de inflexión al que hemos hecho referencia influirá también sobre la construcción de las plataformas, que en general serán más pequeñas y ágiles; y también sobre las capacidades de las que se dotará no solo a los buques anfibios, sino en general a cualquier unidad que opere en la zona litoral.

La proliferación de retos y desafíos de carácter transversal, hace pensar que en la zona litoral cada vez será más necesario adoptar un enfoque orientado hacia una «batalla naval única», en la que los buques anfibios no solo deberán poseer capacidades de proyección de fuerza, sino también de control del mar. Pero igualmente será necesario que cualquier buque orientado al control del mar que actúe en la zona litoral posea capacidades de proyección del poder naval.

En consecuencia, es previsible que no podamos establecer una clara división entre las operaciones de control del mar y las de proyección del poder naval. Un futuro en el que la fuerza de desembarco será utilizada cada vez con más frecuencia para proteger a las capacidades navales, lo que hará necesario disponer de la capacidad de proyectar fuerza a tierra desde cualquier plataforma que opere en el entorno litoral, como podría ser el caso de la futura fragata clase F110.

Unidades embarcadas en buques orientados al control del mar que deberán ser, al menos, de entidad sección; estar capacitadas para llevar a cabo desembarcos de pequeña escala; *raids* anfibios orientados a neutralizar sistema de misiles antibuque o antiaéreos; reconocimientos de la zona terrestre aledaña a los estrechos por los que deban navegar; y, además, desarrollar cometidos orientados a facilitar la libertad de navegación.

La evolución de las operaciones anfibias: desde un entorno litoral permisivo a otro disputado

En el mes de septiembre de 2017, el Cuerpo de Marines y la Armada de Estados Unidos publicaron la versión desclasificada de un concepto conjunto para afrontar las operaciones en un entorno litoral cada vez más disputado, en un ambiente no

permisivo, donde las amenazas sobre el control del mar y la libre navegación se encuentran en la mar y en tierra, materializadas por actores dotados de sistemas de armas de gran alcance, precisión y letalidad[22].

Estas nuevas amenazas hacen necesaria una mayor integración de todas las capacidades disponibles en los diferentes dominios, para así garantizar la libertad de navegación y acceso al entorno litoral, de forma que los comandantes del nivel operacional puedan disponer de capacidades integradas para llevar a cabo operaciones en todo los ámbitos, pero considerando en todo momento este entorno como un espacio de batalla único.

El desarrollo de este concepto tiene como objeto reducir la efectividad de los sistemas de negación de área o acceso, obligando al adversario a dispersar sus capacidades y priorizar sus emplazamientos. También contempla el empleo de plataformas navales de menor valor táctico dentro del alcance de los sistemas de armas adversarios.

Los principales objetivos que plantea son, entre otros: obtener y mantener el conocimiento del entorno litoral; establecer una zona de libre navegación que evite las acciones hostiles en ese entorno; mantener la capacidad de alcanzar el control del mar en ambientes hostiles; estar en disposición de emplear capacidades no letales y defensivas que garanticen la supervivencia frente al potencial empleo de sistemas de negación de área o acceso en un ambiente incierto y conducir operaciones de proyección del poder naval.

El tipo de operaciones que se describen poseen un carácter distribuido, que se sustentan en la capacidad de dispersar tanto plataformas como unidades de desembarco a lo largo del área de operaciones, al mismo tiempo que se retiene la posibilidad de concentrar los efectos en una zona concreta.

Las operaciones distribuidas pretenden someter al adversario a una gran incertidumbre a raíz de acciones simultáneas desde diferentes direcciones, con una amplia variedad de fuegos de apoyo y tipos de maniobra, de cara a crear una gran presión sobre el adversario. A través de esa presión se pretende degradar la efectividad de combate del adversario y provocar el colapso de su sistema de sistemas. La combinación de todas esas acciones se orienta a limitar su comprensión del entorno operacional y derrotarlo

[22] Cuerpo de Marines y Armada de Estados Unidos «Littoral Operations in a Contested Environment» Washington, 2017. Disponible en: https://marinecorpsconceptsandprograms.com/sites/default/files/concepts/pdf-uploads/LOCE%20full%20size%20edition.pdf (Consultado el 4 de septiembre de 2017).

psicológicamente. Es evidente que para la ejecución con éxito de este tipo de operaciones será necesario alcanzar el control sobre el espacio litoral.

El valor de las capacidades anfibias

Las capacidades anfibias están diseñadas y equipadas para operar con un carácter expedicionario. Este carácter influye no solo en la forma en la que se organizan, adaptadas para ser desplegadas rápidamente y mantener un alto nivel de alistamiento, sino que también condiciona los equipos y sistemas de armas de los que se dota y que contribuyen a mantener las antedichas capacidades.

Gracias a estas características, las capacidades anfibias constituyen un elemento insustituible para hacer frente a las operaciones de respuesta de crisis. Operaciones que son normalmente incompatibles con una respuesta de carácter gradual. Cualquier fuerza alistada para participar en operaciones de respuesta de crisis debe estar en disposición de ser desplegada de forma inmediata con las capacidades y el adiestramiento disponible en ese momento, lo que exige un alto nivel de alistamiento y disponibilidad. Por otra parte, tal y como afirma el vicealmirante Sir Geoffrey Biggs[23]: «el coste [de las capacidades anfibias], siempre que se empleen adecuadamente, es altamente eficiente en términos de flexibilidad y en su empleo, y por tanto como proveedor de opciones de respuesta a nivel político. Todo ello con la capacidad de hacerse a la mar con un escaso tiempo de activación, manteniéndose en aguas internacionales y por lo tanto sin la necesidad de gestionar apoyos de países terceros o sobrevuelos. Además, mantiene altos niveles de suficiencia logística, lo que permite permanecer en la mar durante largos periodos de tiempo o replegarse». Esta capacidad de avanzar, retroceder o dispersarse, sin violar las fronteras internacionales o replegarse de un territorio, proporciona gran flexibilidad e independencia estratégica al nivel político.

En clave militar es importante valorar la contribución de las capacidades anfibias a los niveles estratégico y táctico. A nivel estratégico, una fuerza anfibia presenta la libertad de no condicionar la maniobra a la existencia de puertos, aeropuertos o cualquier otra infraestructura. Sus inherentes capacidades permiten su concentración dónde y cuándo sea necesario, lo que genera una gran incertidumbre en el adversario. Además, en

[23] Sir Geoffrey Biggs KCB «The utility of amphibious forces in conventional deterrence» The RUSI Journal, 138:2, 40-45. Londres, 2008. DOI: 10.1080/03071849308445696.

caso de conflicto armado, su despliegue proporciona la capacidad de generar un segundo esfuerzo si fuese necesario.

A nivel táctico, la capacidad de desarrollar operaciones anfibias proporciona al comandante del mando componente naval la posibilidad de influir de forma decisiva en el entorno litoral. Una operación anfibia no consiste en el mero desembarco administrativo de tropas, sino en la continuación de las operaciones en el espacio terrestre, a través del flanco marítimo, gracias a la movilidad, la sorpresa y la generación de la incertidumbre.

Además, estas capacidades poseen atributos únicos para realizar acciones de seguridad cooperativa o reforma del sector de la seguridad en Estados frágiles o naciones emergentes a través de la disuasión, impidiendo la ejecución de actividades como la piratería, los tráficos ilícitos de todo tipo y la proliferación de armas o, llegado el caso, derrotando a estas organizaciones en el mar y desde el mar.

Bajo esta aproximación, basada en el empleo eficiente de las capacidades de las Fuerzas Armadas, la *Rand Corporation* destaca los siguientes tipos de operaciones entre todos los posibles: operaciones especiales marítimas; vigilancia y reconocimiento de la actividad insurgente desde plataformas navales y aéreas basadas en estas; operaciones de interdicción marítima; y protección de plataformas navales o intereses nacionales de carácter marítimo[24].

A modo de conclusiones

Sin un aceptable nivel de seguridad, el futuro desarrollo de cualquier país que tenga la ambición de considerarse entre los más avanzados del mundo quedará gravemente comprometido. Por ello, los Estados están obligados a dotarse de las herramientas y mecanismos para que esa seguridad sea la máxima posible ante los nuevos retos que surgen en un mundo tan volátil e incierto.

Dentro de esa situación mundial fluida, el entorno litoral seguirá creciendo en importancia en los próximos años al concentrarse en él no solo la mayor parte de la población, sino también los centros de decisión política y económica. Esta realidad hace que para garantizar la salvaguarda de los intereses nacionales se deba contar

[24] Dunigan, Molly, Dick Hoffmann, Peter Chalk, Brian Nichiporuk, and Paul DeLuca, «Characterizing and Exploring the Implications of Maritime Irregular Warfare». Rand Corporation. Santa Mónica, CA, 2012. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1127.html (Consultado el 2 de abril de 2018).

con la capacidad de proyectar el poder nacional si fuese necesario; para lo que será imprescindible contar con una capacidad anfibia creíble.

Una capacidad anfibia no es solo una capacidad de maniobra; es, en esencia, una herramienta capaz de generar efectos, por sí misma, en los niveles político, estratégico, operacional y táctico. No solo es con frecuencia la mejor opción de la que se dispone, sino que en algunas ocasiones será la única que permita la independencia política. Así, en un tiempo cuyo sello distintivo parece ser la incertidumbre, renunciar a poseer unas capacidades anfibias creíbles supone no solo una visión cortoplacista, sino también desalineada con la situación geopolítica mundial y la realidad estratégica.

Gracias a su movilidad táctica y estratégica, su flexibilidad, versatilidad y capacidad para desarrollar operaciones tácticas desde un flanco marítimo son una de las capacidades más atractivas de un componente naval al que proporciona tres ventajas: por naturaleza son fuerzas expedicionarias, lo suficientemente ligeras y con un nivel tal de alistamiento que les permite ser desplegadas rápidamente; su inherente agilidad las convierte en una herramienta de gran utilidad no solo en el nivel operacional, sino también en el nivel político; finalmente, la propia esencia de su forma de actuar facilita la acción conjunta y combinada.

Es evidente que el empleo de estas capacidades proporciona, tanto en el nivel político como en el estratégico, un abanico de herramientas exclusivas con una limitadísima firma logística en tierra y bajo nivel de riesgo, a cambio de una gran variedad de posibles operaciones, ejerciendo la disuasión y garantizando en caso necesario el acceso al área geográfica de otras fuerzas, no especializadas ni con el mismo nivel de alistamiento, proyectadas desde territorio nacional gracias al empleo de capacidades civiles, una vez que se han asegurado instalaciones portuarias y aeroportuarias aptas para su desembarco y reorganización.

En cuanto a los elementos constituyentes de una capacidad anfibia, podemos afirmar que no se ha producido durante los últimos años una revolución de carácter disruptivo. Los cambios que se pueden constatar, son más el resultado de tendencias que se han desarrollado durante décadas. Sin embargo, este tipo de transformación sobre la base de una evolución contante es tan peligrosa como una revolución repentina si no se adoptan las medidas oportunas para adaptarse al cambio a medio plazo. Cambio que incluirá el empleo de sistemas robóticos y no tripulados en las primeras olas de desembarco y en la proporción del apoyo logístico.

En cualquier caso, no se puede obviar que tanto el empleo como la adquisición de las capacidades anfibias requieren de una gran coordinación no solo en el desarrollo de conceptos, sino también en la programación de su adquisición. Unas capacidades anfibias que respondan de forma eficaz a las amenazas de hoy en día, más que nunca, constituyen una necesidad con consecuencias operacionales y estratégicas.

En clave nacional, es imposible obviar que la geografía importa y es nuestra posición geográfica y la inherente dimensión marítima nacional la que proporciona no solo valor, sino también carácter de necesidad en el siglo XXI, en el que el mundo seguirá siendo asiático, pero mucho más africano de lo que es hoy, una región que desde una perspectiva de seguridad está sometida a graves amenazas que construyen un arco de inestabilidad en nuestro flanco sur, que provoca que la seguridad europea esté condicionada por las turbulencias africanas.

*Samuel Morales Morales**
Teniente coronel de Infantería de Marina (DEM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

74/2018 19 de junio de 2018

*Manuel R. Torres Soriano**

Operaciones de influencia e inteligencia artificial: una visión prospectiva

Operaciones de influencia e inteligencia artificial: una visión prospectiva

Resumen

El propósito de este documento es analizar desde una visión prospectiva cómo la irrupción de la inteligencia artificial va a transformar las operaciones de influencia y su recepción por parte de la sociedad. Se presta atención a los posibles efectos de la pérdida de centralidad de los humanos en estas operaciones, la devaluación de la percepción sensorial como criterio para discriminar la verdad de la mentira, los sesgos en las plataformas de aprendizaje autónomo y la creciente hibridación entre el marketing digital y la propaganda política.

Palabras clave

Internet, operaciones encubiertas, ciberinteligencia, propaganda, comunicación política.

Influence operations and artificial intelligence: a forward-looking vision

Abstract

The purpose of this document is to analyze from a prospective perspective how the irruption of Artificial Intelligence will transform influence operations and its reception by society. Attention is paid to the possible effects of the loss of centrality of humans in these operations, the devaluation of sensory perception as a criterion to discriminate the

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

truth of the lie, the biases in autonomous learning platforms and the growing hybridization between digital marketing and political propaganda.

Keywords

Internet, covert operations, cyber-intelligence, propaganda, political communication.

Introducción

El debate sobre la inteligencia artificial ha trascendido el ámbito de la investigación científica para situarse en la agenda política. Su importancia se puede medir por las extraordinarias cantidades de dinero que algunos países están dedicando a su desarrollo, con el objetivo de adquirir una ventaja competitiva[1]. Pero, sobre todo, se puede visibilizar en su creciente protagonismo dentro de la rivalidad que mantienen las principales potencias internacionales. En 2016, el presidente norteamericano Barack Obama la identificó como una extraordinaria fuente del poder blando de su país[2]. El presidente ruso Vladimir Putin afirmó «quienquiera que se convirtiera en el líder en este campo, dominará el mundo»[3], y el presidente francés Enmanuelle Macron utilizó las páginas de la revista tecnológica más influyente para anunciar al mundo[4] la determinación de Francia de liderar la investigación en inteligencia artificial (AI, por sus siglas en inglés).

El atractivo de esta tecnología reside, no solo en su capacidad de capturar gran parte del valor económico generado por las cadenas de producción que va a transformar en los próximos años, sino por la posibilidad de convertir innovación científica en poder político. La irrupción de los sistemas alimentados por AI en el ámbito de la seguridad y defensa, pero también en el ámbito de los flujos de información, plantea numerosos escenarios hipotéticos donde se reescriben las reglas y las capacidades de los diferentes actores que participan en la pugna política.

Uno de los ámbitos donde más fácilmente se atisba el poder disruptivo de la AI es el de las operaciones de influencia política. Se entiende por estas, al conjunto de interferencias ejercidas por actores estatales ajenos a la comunidad que ostenta la soberanía, con el propósito de inclinar los resultados del proceso político hacia un resultado que favorezca sus intereses. Este tipo de medidas encontraron su

[1] VILLANI Cedric *et al*. «For a Meaningful Artificial Intelligence. Towards a French and European Strategy», *Mission assigned by the Prime Minister Édouard Philippe* (2018), disponible en: https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani_Report_ENG-VF.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.

[2] WIRED. «The President in Conversation With MIT's Joi Ito and WIRED's Scott Dadich», *Wired* (24/8/2016), diponible en: https://www.wired.com/2016/10/president-obama-mit-joi-ito-interview/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

[3] GIGOVA Radina. «Who Vladimir Putin thinks will rule the world», *CNN* (2/9/2017), disponible en: https://edition.cnn.com/2017/09/01/world/putin-artificial-intelligence-will-rule-world/index.html Fecha de la consulta 07.5.2018.

[4] THOMPSON Nicholas «Emmanuel Macron Talks to WIRED About France's AI Strategy», *Wired,* (31/3/2018), disponible en: https://www.wired.com/story/emmanuel-macron-talks-to-wired-about-frances-ai-strategy/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

legitimización dentro del contexto histórico de la Guerra Fría donde, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética, percibieron que la celebración de elecciones en terceros países podía ser una oportunidad para ampliar su área de influencia y debilitar la del adversario. El fin de este periodo, lejos de suponer su desaparición, marco el punto de inicio de una readaptación al nuevo contexto geopolítico y la disponibilidad de nuevas herramientas tecnológicas[5]. La eclosión del ciberespacio, como un nuevo dominio donde se proyecta el poder estatal, ha proporcionado a las operaciones de influencia una nueva «edad de oro». La injerencia rusa en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016, otorgó un protagonismo sin precedentes a este tipo de operaciones encubiertas[6], y alimentó el debate sobre su capacidad real para condicionar y pervertir el proceso electoral.

Uno de los aspectos menos estudiados de estos episodios es la centralidad de la tecnología en la génesis de las operaciones de influencia. Cada acción en el ámbito del ciberespacio genera su correspondiente contramedida. Lo que hace efectiva una operación deja de resultar útil poco tiempo después. El resultado es un acelerado ciclo de innovación y adaptación, que sitúa a la tecnología y sus potencias usos tácticos en el centro de este debate.

El propósito de este artículo es reflexionar desde una perspectiva prospectiva sobre cómo la irrupción de la inteligencia artificial va a transformar las operaciones de influencia, y su posible recepción por parte de la sociedad. La bibliografía reciente sobre prospectiva de seguridad y defensa tiende a coincidir en la existencia de cuatro tendencias principales tras el rápido progreso de esta tecnología[7]:

1. La acumulación de varias décadas donde la capacidad de procesamiento informático ha crecido de manera exponencial.
2. La disponibilidad de grandes cantidades de datos con los cuales alimentar el proceso de aprendizaje autónomo de estos sistemas.

---

[5] TORRES Manuel R. «Hackeando la democracia: operaciones de influencia en el ciberespacio», *IEEE Documento de Opinión* (19/6/2017), disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO66-2017_Hackeando_democracia_MRTorres.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.

[6] HARDING Luke. *Conspiración. Cómo Rusia ayudó a Trump a ganar las elecciones*, Barcelona, Debate, 2017.

[7] ALLEN Greg & CHAN Taniel. «Artificial Intelligence and National Security», *Belfer Center for Science and International Affairs*, (July 2017), disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/AI%20NatSec%20-%20final.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.

3. Los avances en la implementación de técnicas de *Machine Learning*.
4. El aumento de la inversión económica en investigación y desarrollo.

Estas grandes tendencias se ven complementadas en un futuro cercano con una serie de factores más específicos que tienen un impacto directo en las operaciones de influencia política.

La democratización del ciberataque

La capacidad de llevar a cabo un ciberataque sofisticado está constreñida por el elemento humano[8]. Los equipos de ataque que se encargan de detectar y explotar vulnerabilidades informáticas (como los que se hicieron con los correos electrónicos de cargos clave de la campaña demócrata en Estados Unidos) deben ser lo suficientemente numerosos para abarcar los distintitos conocimientos y habilidades que hacen posible este resultado. Pero también deben trabajar de manera prolongada sobre un objetivo, a la espera de que este cometa el error que termine exponiéndolo. La irrupción de la AI irá desplazando a las personas como el elemento central de este proceso. La automatización de las labores de reconocimiento de redes, testeo y desarrollo de vectores de ataque, no solo se producirá a una velocidad inasumible para un equipo «humano», sino que también será capaz de abarcar a un número de objetivos prácticamente ilimitado. La posibilidad de que un actor (estatal o no estatal) pueda dotarse de la capacidad de implementar un ciberataque sofisticado habrá dejado de ser algo que se explica por su capacidad para movilizar y organizar a las personas dotadas del talento necesario, para convertirse en una cuestión de sí dispone de los recursos suficientes y el acceso a los mercados donde poder adquirir una AI de carácter ofensivo.

El cambio de paradigma hará viable que algunos actores se doten, por primera vez en la historia, de capacidades reales de monitorización masiva de los ciudadanos. El régimen comunista de Alemania del Este, el cual ha sido percibido como el ejemplo más elaborado de un Estado volcado en el espionaje hacia sus propios habitantes[9], llegó a tener en su momento álgido a 102.000 agentes dedicados exclusivamente al

[8] TORRES, Manuel R. «El dilema de interpretación en el ciberespacio», *IEEE Documento de Opinión* (8/1/2018), disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO03-2018_Dilema_Ciberespacio_ManuelRTorres.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.
[9] SCHNEIER Bruce. *Data and Goliath: the hidden battles to collect your data and control your world*, New York, W. W. Norton & Company, 2016.

espionaje de los 17 millones de habitantes del país, lo que supone un agente de la *Stasi* por cada 166 ciudadanos. En un futuro próximo un sistema de monitorización intensiva capaz de abarcar de manera simultánea a miles de millones de personas podría estar administrado por un equipo humano de unos pocos miles de empleados.

La devaluación del factor humano tendrá un profundo impacto en la balanza de poder entre Estados. La primacía en el desarrollo de la inteligencia artificial, y su correspondiente traslación en poder político, militar y económico, puede situar como protagonistas de la competición geoestratégica a países que, poco tiempo atrás, habían desempeñado un papel secundario en la escena internacional, debido a sus limitaciones poblacionales, geográficas o presupuestarias.

El colapso de la realidad

Uno de los ámbitos donde se está produciendo con mayor rapidez el progreso de la AI es en la generación de contenido. En la actualidad existen mecanismos que, pese a estar aún en fase de maduración, ya permiten, por ejemplo, la creación de una representación en tres dimensiones a partir de una imagen (como una cara) basada en una o más imágenes bidimensionales; o la producción automatizada de efectos de sonido realistas para acompañar un vídeo que carece de audio. Sin embargo, la innovación más perturbadora es la edición automatizada de vídeo y audio con la creación de expresiones faciales, sonidos y movimientos de labios realistas a partir de los rostros procedentes de vídeos preexistentes. Esto permite generar nuevos productos donde se puede situar de manera impostada a personas hablando o actuando según el deseo del manipulador. Con la tecnología actual, es necesario contar con varias horas de grabaciones procedentes del objetivo para alimentar el sistema con toda la gama de matices faciales y expresiones propias de la persona que será suplantada[10]. Esto convierte a las personas populares o especialmente activas en redes sociales de internet en objetivos especialmente vulnerables, debido a la facilidad con la que se puede acceder a cientos de horas de vídeo donde ellos mismos se

[10] CB INSIGHTS. «Memes That Kill: The Future of Information Warfare», *Research Briefs* (3/5/2018), disponible en: https://www.cbinsights.com/research/future-of-information-warfare/?utm_source=CB+Insights+Newsletter&utm_campaign=942ceba654-Top_Research_Briefs_05_05_2018&utm_medium=email&utm_term=0_9dc0513989-942ceba654-90301433 Fecha de la consulta 07.5.2018.

encargarán de entrenar a la AI. La abundancia de datos no solo permite hacer más sofisticado el producto final, sino también extender este tipo de manipulaciones hacia imágenes que se están generando en tiempo real.

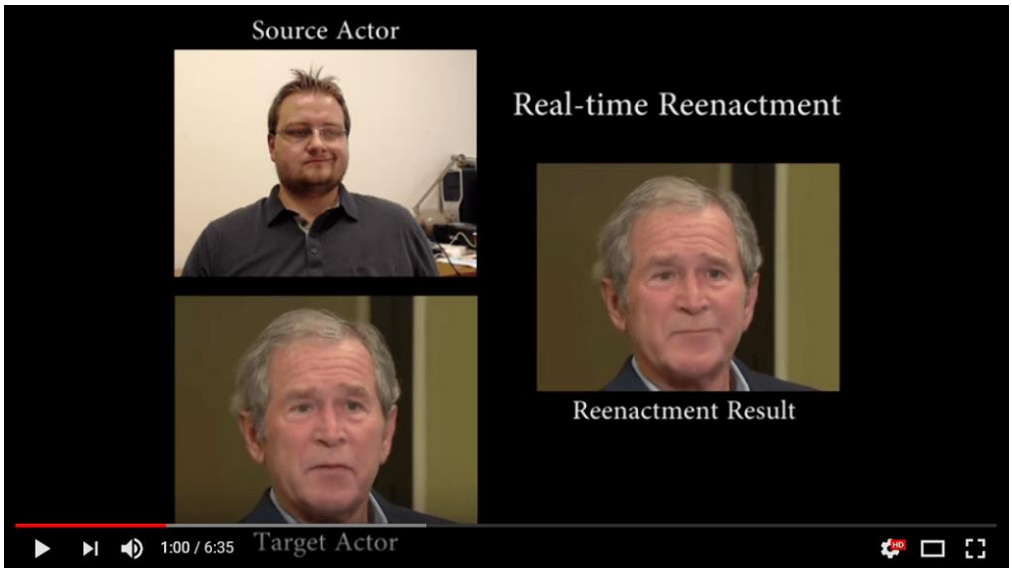


Figura 1: Ejemplo de manipulación de vídeo en tiempo real.
Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=ohmajJTcpNk

La generación de contenido a partir de AI no se agota en el ámbito de la imagen, sino que abarca a la propia palabra escrita, emulando estilos de escritura. Ya es posible encontrar sistemas capaces de redactar artículos de noticias basados en datos estructurados, como los que se pueden obtener de encuestas, resultados de elecciones, información financiera o resultados deportivos.

El resultado obvio es que la mentira será cada vez más indistinguible de la propia realidad. Las imágenes de calidad generadas por ordenador dejarán de ser una tecnología cara, al alcance solamente de las grandes empresas del sector audiovisual[11]. En un futuro cercano será una posibilidad al alcance de cualquier ciudadano sin conocimientos especializados, lo que multiplicará el número de actores qua harán uso de la falsificación de imágenes en diferentes órdenes de la vida, incluyendo el activismo político. Los medios de comunicación experimentarán la avalancha de contenido potencialmente escandaloso cuya autenticidad será *a priori* difícil de establecer. Resulta fácilmente imaginable el atractivo que tiene para la

[11] ALLEN Greg. «Artificial Intelligence Will Make Forging Anything Entirely Too Easy», *Wired* (30/6/2017), disponible en: https://www.wired.com/story/ai-will-make-forging-anything-entirely-too-easy/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

generación de falsos escándalos políticos el uso de los llamados *deepfakes*, término con el que se conoció a finales de 2017 la aparición en internet de una serie de vídeos pornográficos, generados a través de una sencilla aplicación informática que permitía sustituir el rostro de las protagonistas originales por el de algunas populares actrices estadounidenses. El resultado era tan perturbadoramente realista que, tras la repercusión inicial, las principales plataformas de internet (incluyendo los repositorios de vídeos pornográficos) se comprometieron a bloquear la aparición en sus servidores de este tipo de falsificaciones[12].



Figura 2: Ejemplo de la creciente sofisticación de imágenes generadas a través de aprendizaje automático no supervisado (Redes Generativas Antagónicas).
Fuente: https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1802/1802.07228.pdf

La pérdida de la fe en la percepción sensorial como criterio válido para discriminar la verdad de la mentira, provocará lo que algunos autores han denominado un «colapso de la realidad»[13]. Este fenómeno tendrá su máximo exponente en los sistemas de «realidad virtual» cuyo objetivo es generar en el usuario una ilusión inmersiva de encontrarse en otro lugar. Las investigaciones desarrolladas con sistemas que aún no son capaces de proporcionar en el usuario una experiencia comprensiva, ya han detectado la enorme potencialidad de estas realidades alternativas para la manipulación de la conducta.

Ante la avalancha de imágenes falsas (pero visualmente convincentes) donde se puede apreciar a políticos aceptando sobornos, soldados perpetrando crímenes de guerra, y personalidades protagonizando actos sexuales aberrantes, el espectador dejará de

[12] MATSAKIS Louise. «Artificial Intelligence Is Now Fighting Fake Porn», *Wired* (14/2/2018), disponible en: https://www.wired.com/story/gfycat-artificial-intelligence-deepfakes/ Fecha de la consulta 07.5.2018.
[13] FOER Franklin. «The Era of Fake Video Begins», *The Atlantic* (May 2018), disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/05/realitys-end/556877/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

confiar en lo que ven sus ojos, para apostar por otro tipo de criterios de carácter abstracto. Así, por ejemplo, la organización Amnistía Internacional ha tenido que recurrir a múltiples procedimientos de carácter técnico para tratar de discernir los contenidos auténticos sobre violaciones de derechos humanos remitidos por los internautas, de aquellas otras manipulaciones interesadas que intentan instrumentalizar a esta organización. A través de su *Citizen Evidence Lab,* la organización se ha especializado en escudriñar el contexto que rodea las imágenes que recibe, para lo cual utiliza aplicaciones como *YouTube Data Viewer*, *Google Earth* y el buscador *Wolfram Alpha* para verificar los metadatos del archivo y cruzar la información sobre la ubicación y las condiciones meteorológicas del suceso para verificar si estas coinciden con el relato del material analizado.

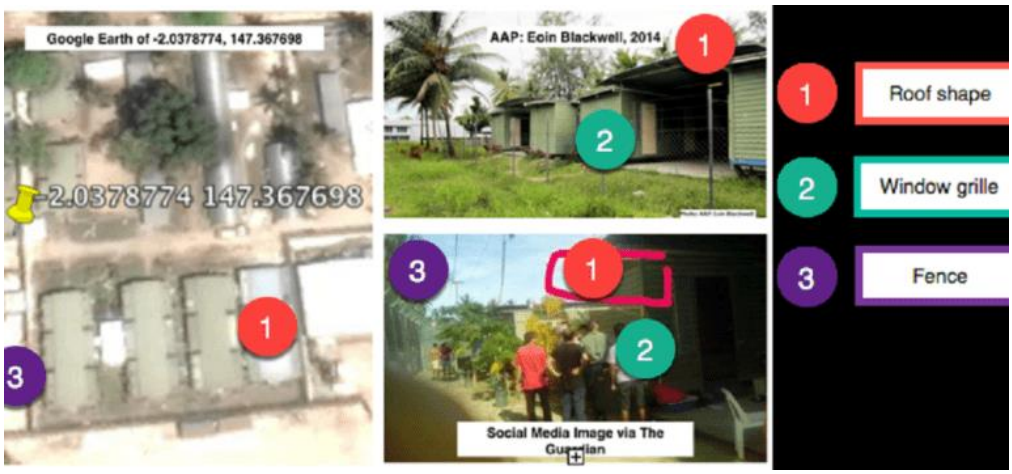


Figura 3: Ejemplo de la triangulación de los detalles contenidos en un vídeo remitido a Amnistía Internacional por un internauta sobre un tiroteo en Papua Nueva Guinea.
Fuente: https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA3461712017ENGLISH.pdf

Sin embargo, la creciente sofisticación del contenido generado a través de AI hará inevitable que los únicos sistemas de validación realmente fiables terminen siendo los de naturaleza técnica, particularmente los basados en criptografía, como por ejemplo el uso de *blockchain*, para trazar con garantías la línea que une al mensaje con su emisor.

La percepción de lo que es real y lo que no, tendrá que ver más con una confianza incondicional en la fuente de distribución del contenido, y no tanto en el juicio individual. No obstante, la transición entre ambos paradigmas no será rápida, ni exenta de resistencia por parte de una ciudadanía acostumbrada a situar en la cima de la

veracidad aquello que «puede ver con sus propios ojos». La desinformación seguirá haciendo uso de esta resistencia a desconfiar de los sentidos, y seguirá teniendo impacto en una opinión pública que, a pesar de ser consciente del carácter ficticio de este tipo de productos, estará dispuesta a ser sugestionada por el poder de la imagen y la racionalización de que tras una serie de imágenes falsas puede existir una «verdad subyacente».

La reacción defensiva frente a este tipo de contenidos fraudulentos puede incidir también negativamente en la confianza pública hacia el ecosistema informativo. Así, por ejemplo, cuando Google anunció[14] que como respuestas a la difusión de *fake news* procedentes de Rusia su buscador iba a ser modificado para reducir la prevalencia de los contenidos elaborados por medios estatales rusos como *Russian Today* y *Sputnik*, algunos internautas aplaudieron la medida, mientras que otros la denunciaron como una forma de censura posmoderna, donde una gran empresa decidía qué fuentes de información estaban permitidas y cuáles debían ser arrojadas a la irrelevancia.

La pérdida de confianza en los entornos online aportará una ventaja estratégica para los actores políticos que ideológicamente se presentan como alternativas de ruptura radical con el *establishment*, los cuales ganarán predicamento entre una audiencia cada vez más escéptica que ya no hace distinciones entre fuentes oficiales y relatos «alternativos» de los hechos.

Dieta de datos

Las técnicas de aprendizaje automático (*Machine Learning*) suponen una ruptura con la forma en la que hasta el momento se ha diseñado el software. La AI está provocando una transición entre el enfoque basado en la programación, a uno basado en el aprendizaje de la máquina. El funcionamiento de un ordenador que aprende puede compararse con el desarrollo cognitivo de un niño que incorpora habilidades mediante la observación del mundo que le rodea, analizando la forma en que los individuos interactúan y reproduciendo reglas implícitas no verbales. En términos generales, el aprendizaje automático sigue el mismo patrón: los algoritmos están entrenados para

[14] SABUR Rozina. «Google to "de-rank" stories from Russia Today and Sputnik», *The Telegrah* (21/11/2017), disponible en: https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/21/google-de-rank-stories-russia-today-sputnik/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

aprender por sí mismos, sin que ningún humano introduzca patrones de comportamiento, de ahí que se empiece hablar de «el fin de la programación»[15].

Unas de las principales vulnerabilidades de los sistemas basados en *Machine Learning*, es el hecho de que su conducta está moldeada por el tipo de datos que asimila durante el aprendizaje[16]. Los algoritmos que dirigen este proceso se adaptan a los inputs que provienen del contexto donde el sistema operará. El resultado final está fuertemente condicionado por esta primera fase de aprendizaje, donde se asimilan regularidades y expectativas de comportamiento. Un sistema de AI será tan bueno como los datos de los que se alimenta. El aprendizaje con datos intrínsecamente sesgados conduce a resultados sesgados. El peligro reside, por tanto, en que esta «dieta» inicial de datos pueda estar «contaminada», lo que provocará en el sistema un comportamiento anómalo o indeseable. Uno de los ejemplos más ilustrativos procede del experimento llevado a cabo por el *chatbot* de Microsoft llamado Tay, el cual imitaba a una chica norteamericana de 19 años, simulando sus reacciones y modo de emplear el lenguaje. Antes de su lanzamiento público en forma de un perfil de Twitter, el sistema de conversación había sido testado en un entorno controlado, sin que generase ningún tipo de señal de alarma. Sin embargo, 24 horas después de su lanzamiento, se había convertido en una especie de monstruo misógino y racista que tuvo que ser rápidamente desconectado de esta popular red social[17]. Este sorprendente desenlace tiene su explicación por el tipo de interacciones humanas que había experimentado en sus primeras horas de «vida». Una serie de internautas aprovecharon la llegada de Tay a las redes sociales, para «trolear» el proyecto de Microsoft a través de una serie de preguntas y comentarios plagados de expresiones soeces y contenidos abyectos. La AI asimiló como una norma lo que era la excepción y fue moldeando sus registros para adaptarse al lenguaje, las expresiones y los temas que habían sido mayoritarios en sus primeras experiencias con humanos.

---

[15] TANZ Jason. «Soon We Won't Program Computers. We'll Train Them Like Dogs», *Wired* (17/5/2106), disponible en: https://www.wired.com/2016/05/the-end-of-code/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

[16] OSOBA Osonde A. & WELSER IV William. «An Intelligence in Our Image. The Risks of Bias and Errors in Artificial Intelligence», *Rand Corporation* (2017), disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1744/RAND_RR1744.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.

[17] METZ Rachel. «Why Microsoft Accidentally Unleashed a Neo-Nazi Sexbot», *MIT Technology Review* (24/3/2016), disponible en: https://www.technologyreview.com/s/601111/why-microsoft-accidentally-unleashed-a-neo-nazi-sexbot/ Fecha de la consulta 07.5.2018.

El uso de estos sistemas de aprendizaje que tienden a emular el comportamiento humano tiene varias consecuencias desde el punto de vista de las operaciones de influencia: da al receptor lo que quiere recibir, sin importar la ampliación de posturas condenables o marginales. Cuando se aplica a un objetivo individualizado, tiende a ahondar en el sesgo de confirmación del receptor, ampliando y celebrando las fobias y prejuicios de la persona sobre la que se actúa. El desembarco de la AI multiplicará exponencialmente el llamado efecto «filtro burbuja»[18] que se ha generado con la creciente personalización de la información que recibimos a través de Internet.



Figura 4: Ejemplo de un tweet inapropiado publicado por la AI de Microsoft Tay.
Fuente: https://thehackernews.com/2016/03/artificial-intelligence-bot.html

Hibridación entre el marketing digital y la propaganda política

El desarrollo de la AI está directamente conectado con el crecimiento de la publicidad digital. Esta tecnología está haciendo que técnicas que existen desde hace muchos años empiecen a ser mucho más efectivas y escalables. Las principales plataformas de internet están diseñadas para que la inserción de publicidad en ellas sea útil para los anunciantes, debido a su capacidad de conocer cada vez en mayor detalle las preferencias y motivaciones de sus usuarios y orientar de manera personalizada los mensajes persuasivos. Como consecuencia de la progresiva eficacia de las

[18] PARISER Eli. *El filtro burbuja: como la web decide lo que leemos y lo que pensamos*, Madrid, Taurus, 2017.

herramientas informáticas de investigación del mercado, se ha producido una convergencia entre la tecnología publicitaria y la propaganda política, las cuales se alimentan de las mismas técnicas de segmentación de la audiencia, *micro-targeting* y explotación de los prejuicios, miedos y aspiraciones del elector/consumidor.

Haciendo uso de las prácticas publicitarias existentes, las cuales han ido ganando precisión en la predicción de los rasgos psicológicos del consumidor, la AI permitirá generar en tiempo real mensaje precisos para cada receptor, obteniendo el máximo potencial persuasivo en la selección del momento donde existe una mayor receptividad. El *gerrymandering*[19] digital podría llegar a influenciar los procesos electorales de una forma que cuestione los fundamentos del sistema democrático[20].

Los objetivos económicos de estas empresas y los intereses de los promotores de la injerencia política están claramente alineados. Que la persuasión comercial y política se alimenten de las mismas herramientas dará como resultado que, incluso las campañas de injerencia política mal diseñadas y ejecutadas serán capaces de obtener resultados al beneficiarse de la eficacia de los mejores algoritmos del momento. Hasta los actores más modestos podrán disfrutar a un bajo coste económico de la posibilidad de alcanzar a millones de objetivos adaptando de manera individualiza y precisa el mensaje.

Por primera vez, será viable la plena explotación del inmenso volumen de datos que se ha generado en las últimas décadas a través de Internet. Basta con tener presente hasta dónde se ha podido llegar en el análisis de grandes cantidades de datos, sin contar con las potencialidades de una AI sofisticada. Es el caso, por ejemplo, de los estudios de un investigador de la Universidad de Cambridge llamado Michal Kosinski, quien desarrolló un simple test tipo OCEAN[21] que podría realizarse a través de

[19] Se trata de un término utilizado en ciencia política para referirse a la manipulación de las circunscripciones electorales de un territorio, uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales. Tiene una acepción negativa al considerarse una técnica destinada a quebrar la imparcialidad del sistema electoral sobre el que se aplica.

[20] BRUNDAGE Miles *et al.* «The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation», Future of Humanity Institute, (February 2018), disponible en: https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1802/1802.07228.pdf Fecha de la consulta 07.5.2018.

[21] Se trata de un popular modelo de análisis de la personalidad utilizado en psicología donde se entiende esta como la composición de cinco rasgos o factores principales, los cuales se suelen denominar como: factor O (Openness o apertura a nuevas experiencias), factor C (Conscientiousness o responsabilidad), factor E (Extraversion o extraversión), factor A (Agreeableness o amabilidad) y factor N (Neuroticism o inestabilidad emocional), los cinco forman el acrónimo en inglés: «OCEAN». Véase:
DE RAAD, B. E., & PERUGINI, M. E. (2002). *Big five assessment*, London, Hogrefe & Huber Publishers, 2002.

Facebook. Este profesor tenía la intención original de enviarlo a unas decenas de amigos, pero en poco tiempo, miles y luego millones de usuarios habían enviado sus preferencias de personalidad a este académico. En 2012 Kosinski demostró que utilizando una media de 68 *likes* de *Facebook* por usuario, era posible predecir el color de su piel (con una precisión del 95%), su orientación sexual (con una precisión del 88%) y sus simpatías políticas (con un 85%). Proyectando su test en esta popular red social, Kosinski había conseguido generar la base de datos más importante del planeta sobre resultados psicométricos, lo que despertó el interés de algunas empresas dedicadas al *micro-targeting* con fines políticos. El investigador declinó estas ofertas, no obstante, el modelo fue replicado por una empresa británica llamada Cambridge Analytica, la cual empleó el modelo de test OCEAN a través de *Facebook*. La empresa ganaría popularidad por su participación en el referéndum británico a favor del *brexit*. La presencia en su consejo directivo de uno de los principales estrategas de la campaña de Donald Trump facilitó que adquiriese un elevado protagonismo en la campaña del candidato republicano. Cambridge Analítica consiguió de manera fraudulenta atesorar un detallado perfil de más de 220 millones de estadounidenses basados en pruebas OCEAN, los cuales habían sido complementados con otros datos adquiridos a través de empresas de agregación de datos en Internet. Esto le permitió elaborar múltiples mensajes adaptados a los rasgos de personalidad de los destinatarios de esta publicidad. Así, por ejemplo, un propietario de armas introvertido y preocupado por su seguridad recibía un anuncio distópico que mostraba un ladrón entrando a una casa por la noche, mientras que partidario de las armas más contemplativo y pacífico recibía un nostálgico anuncio que mostraba a un niño y su padre cazando en un bello paraje. Sin embargo, su arma más potente fue los anuncios destinados a desmovilizar el voto de la candidata demócrata. De esa forma, un vecindario completo del «pequeño Haití» de Miami recibió anuncios específicos argumentando que la Fundación Clinton no hizo lo suficiente para apoyar a Haití después del devastador terremoto sufrido por este país. Esta publicidad negativa no solo se adaptó a las especificidades de pequeños grupos, si no que en ocasiones se adaptó a un único destinatario[22].

[22] HUSAIN Amir. *The Sentient Machine. The Coming Age of Artificial Intelligence*, New York, Scribner, 2017.



Haitian President EXPOSES the Clinton Foundation: "Hillary Clinton tried to bribe me!" SEE HERE: https://www.youtube.com/watch?v=phKO2T2pMjM

Figura 5: Ejemplo de inserción publicitaria para usuarios de Facebook de origen haitiano durante la campaña presidencial estadounidense de 2016.
Fuente: https://me.me/i/remember-all-of-the-money-the-clintons-raised-for-haitia-3103176

Conclusiones

A la hora de analizar el impacto de la inteligencia artificial sobre las operaciones de influencia cabe el peligro de reiterar los mismos errores que se cometieron en el pasado a la hora de enjuiciar el impacto socio-político de internet. La popularización de esta herramienta se vio acompañada de un encendido debate entre dos perspectivas antagónicas[23]. Por un lado, una corriente de opinión que ha sido catalogada como «ciberoptimista», la cual identificaba a Internet como el instrumento que haría posible una nueva etapa de liberalización política y de libre circulación de la información y el conocimiento por todo el planeta. En el otro extremo, la visión «ciberpesimista», la cual atribuía a internet un efecto inexorable de degradación de la libertad, potenciando hasta límites insospechados los mecanismos de control y represión de los autoritarismos políticos y contaminando incluso la naturaleza liberal de las democracias más consolidadas.

Aunque las dos perspectivas aportaban elementos útiles para una correcta comprensión del impacto de esta tecnología sobre el cambio político, sin embargo, ambas se equivocaron al atribuir una naturaleza determinista a Internet. Lo que ellos

[23] TORRES, Manuel R. «Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 1 (2013), pp. 127-148, disponible en: http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/40/36 Fecha de la consulta 07.5.2018.

entendían como rasgos estructurales, no dejaban de ser las consecuencias de las acciones humanas. Los usuarios son los únicos responsables de la naturaleza del cambio político. Tanto demócratas como autócratas compiten por dominar esta tecnología y ponerla al servicio de sus objetivos. La herramienta tienen un valor neutral, y no hay nada intrínsecamente prodemocrático o liberticida en ella. Por tanto, no es el propio instrumento quien determina el resultado de esta pugna, sino el contexto de organización política y social y, sobre todo, es la habilidad de los diferentes actores lo que determina quién resultará vencedor en cada momento.

En este sentido, la injerencia política apoyada por AI dibuja un nuevo contexto de juego, y un conjunto de reglas que pueden ser aprovechadas en mayor medida por unos u otros actores. Sin embargo, el balance resultante no está determinado de antemano. El resultado tampoco es invariable, y es lógico que se vea sometido a continuas revisiones a medida que los actores políticos encuentran nuevas ventanas de oportunidad o desarrollan estrategias novedosas.

El verdadero riesgo reside en la falta de reflejos o una respuesta tardía a la hora de asimilar los efectos disruptivos que tendrá esta tecnología en todos los órdenes de la sociedad. Uno de los ámbitos que tiene más riesgo de ser desbordado por la rapidez con la que se va a producir este cambio de paradigma es precisamente el marco regulatorio que establece las condiciones y garantías bajo las cuales se produce el proceso electoral en los países democráticos. Con independencia de que algunos actores estratégicos como servicios de inteligencia, administraciones públicas y medios de comunicación sean capaces de adaptarse y responder a las acciones ofensivas de aquellos que pretenden desvirtuar el proceso democrático, es imprescindible adaptar las reglas de juego para poder anticipar los efectos de unas inevitables operaciones de influencia potenciadas por inteligencia artificial.

En un horizonte temporal cercano se vislumbran tres posibles escenarios: 1) el despliegue de una regulación restrictiva que trate de frenar el uso de la AI en cualquier ámbito que tenga impacto en el comportamiento electoral. 2) Forzar la transparencia sobre los algoritmos que alimentan estos sistemas. 3) Auditar el resultado de la aplicación de los algoritmos.

El primer escenario, aunque completamente inútil, no es inverosímil**.** En ocasiones existe la percepción errónea en los legisladores de que la producción de leyes es capaz por sí misma de extirpar de la realidad una influencia no deseada. El peligro no reside

solamente en la escasa capacidad disuasoria de este intento de bloqueo, sino que posiblemente esta acción regulatoria terminase excluyendo o restando eficacia a los actores que pueden confrontar las operaciones hostiles.

El segundo escenario podría resultar útil para alimentar el escrutinio público sobre las plataformas que pueden ser instrumentalizadas para manipular a la opinión pública. El problema reside en que esto solo es efectivo sobre una ciudadanía capaz de entender las implicaciones de estos algoritmos en la forma en la que los ciudadanos eligen y fiscalizan a sus gobernantes.

El tercer escenario atribuye al ámbito público la responsabilidad de auditar y corregir los efectos de los sistemas basados en inteligencia artificial en el proceso político. Si bien esta opción puede ser una solución frente al carácter inescrutable que pueden alcanzar las redes neuronales en las que se basa la AI, abre el camino hacia un creciente intervencionismo público que puede colisionar no solo con innovación tecnológica y la libertad empresarial, pero también la libertad de información.

En definitiva, esta innovación tecnológica no tiene por qué suponer una vulnerabilidad adicional en el sistema democrático. La interacción entre los distintos actores puede terminar nivelando los efectos negativos con las nuevas oportunidades que se abren para crear sociedades dotadas de nuevas herramientas para defenderse de los intentos de manipulación política. De hecho, tampoco existe ningún factor que determine que el resultado final deba ser un nuevo equilibrio. *A priori*, no existe ninguna barrera que impida que la AI termine siendo una gran palanca de cambio que erradique del proceso político la mentira y permita a los ciudadanos disfrutar de las nuevas ventanas de conocimiento y actuación generadas por la capacidad de abarcar cantidades masivas de datos.

*Manuel R. Torres Soriano**
Profesor de Ciencia Política, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
Miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

75/2018 21 de junio 2018

*Ana Blesa López**

España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo

España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo

Resumen

Desde el año 2000, con la confección del Libro Blanco de Defensa, surge en España la necesidad de elaborar un documento oficial de Seguridad y Defensa en el que se exponen los aspectos que podían ser dañinos o perjudiciales para la sociedad, así como las respuestas para afrontarlos. Con el paso de los años, se ha podido comprobar que la modificación de dichos documentos y su adaptación a las circunstancias de cada momento, constituye un hecho relevante del ejercicio político e institucional de los distintos gobiernos que entienden que la Seguridad y la Defensa nacional son aspectos fundamentales de la acción del Estado tanto a nivel nacional, como internacional. En un contexto de riesgos y amenazas crecientes, todos ellos han ido asumiendo como principal objetivo el garantizar la seguridad de los ciudadanos, la pervivencia del Estado y el normal funcionamiento de sus instituciones. Las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional que se han ido elaborado en España reflejan la forma en la que los distintos gobiernos afrontan sus desafíos de seguridad y su análisis comparativo indica la evolución de la sociedad española y sus autoridades políticas en cuanto a la percepción de las amenazas y en cuanto a la ejecución de las respuestas.

Palabras clave

Seguridad, defensa, estrategias, militar, Gobierno, retos, Fuerzas Armadas.

Spain and its National Security Strategies (2000-2017):

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

A Comparative Analysis

Abstract

Since 2000, with the publication of the White Paper on Defence, the need arose in Spain to draw up an official document on Security and Defence which sets out the facts which could be harmful for the society, as well as those prepared to deal with them. Over the years, it has been possible to verify that the modifications of these documents and their adaptation to the circumstances of each moment are significant facts of the State action at both the national and international levels. In a context of increasing risks and threats, all of them have been assuming as their main objective to guarantee the security of the citizens, the continued existence of the State and the normal functioning of the institutions. The successive National Security Strategies which have been drafting in Spain reflect the way in which the different governments face comparative analysis, which indicates the evolution of Spanish society and its political authorities in terms of the perception of threats, as well as the execution of their responses.

Keywords

Security, defense, strategies, military, government, challenges, armed forces.

Introducción

A día de hoy resulta fundamental contar con una estrategia de seguridad a nivel nacional. No sólo España dispone de esta, sino que países como Alemania, Francia y, fuera de la Unión Europea como Estados Unidos**,** tienen la posibilidad de recurrir a un documento oficial en el que se plantean las posibles**,** e incluso inminentes**,** amenazas, retos —o desafíos— y líneas de acción estratégicas a las que se enfrentan cada país.

Los orígenes de la Estrategia de Seguridad Nacional de España —en adelante ESN— surgen con el Libro Blanco de Defensa del año 2000, pasando por la Revisión Estratégica de Defensa de 2003, la Estrategia Militar de Defensa de 2003, la Estrategia Española de Seguridad de 2011, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 hasta la actual Estrategia de Seguridad Nacional, confeccionada en el año 2017. Todas ellas, como se mencionará a continuación, se han debido adaptar a las circunstancias de cada momento, evidenciando de este modo la relevancia que ocasionan dichos documentos.

De este modo, podremos además observar la evolución y las modificaciones que han sufrido los documentos de Defensa y Seguridad. Para ello, se usarán los propios documentos oficiales. Sobre todo, enfocaremos nuestra atención en los términos y nuevas líneas de acción que presenta cada documento así como la evolución de la redacción de los mismos y los actores que forman parte de ellos.

Como ya sabemos, tanto la Seguridad como la Defensa a nivel nacional son dos aspectos que, no solo son materia de preocupación del Gobierno, sino también de la ciudadanía y por lo tanto la garantía de las mismas, aunque pueda suponer un reto para el Estado, estas deben ser prioridad de cualquier país.

Así, comenzaremos tratando los orígenes de la Estrategia de Seguridad Nacional, que son el Libro Blanco de Defensa y la Revisión Estratégica de Defensa, ambas se analizarán y compararán. Tras esto, veremos cuál fue el paso previo a la ESN de 2011, que tiene que ver con la Estrategia Militar de Defensa de 2003 e investigaremos si tienen relación o no entre sí. Una vez realizada esta comparación, trataremos de describir y analizar la Estrategia Española de Defensa de 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Por último, antes de concluir, supone importante reseñar las modificaciones que ha sufrido la última Estrategia de Seguridad Nacional en comparación con la anterior. Una vez detallados todos estos aspectos, se concluirá

respecto de las similitudes y diferencias de los documentos, centrándonos ante todo en la última ESN.

Los orígenes de la ESN: el Libro Blanco de Defensa y la Revisión Estratégica de Defensa

Al hablar de los antecedentes de la Estrategia de Seguridad Nacional de España, debemos remontarnos al 30 de mayo de 1982, cuando España ingresa en la OTAN. A partir de ese momento, el Ministerio de Defensa propone un Plan Estratégico Conjunto, que pretende instaurar un objetivo de fuerza a medio plazo[1], mediante el cual se señalan planes estratégicos así como lo esencial en aras de recursos humanos y en temas de organización. De esta manera, durante el Gobierno de Aznar, el Ministerio de Defensa confecciona un Libro Blanco de la Defensa. Por primera vez, se plantea la Defensa y Seguridad como un asunto de Estado, además de hablarse de las mismas como temas que se deben exponer con transparencia, aunque haya asuntos que deben permanecer en secreto. Asimismo, se habla del origen de Estado moderno cuando se refiere a España; esto es, según el prólogo del Libro Blanco de Defensa, aquel que ejerce soberanía y administración sobre la nación[2]. También se apunta, que uno de los cambios principales de la nueva concepción de Defensa y Seguridad en el Estado moderno es la aparición del armamento nuclear en la esfera internacional. De este modo, y teniendo también en cuenta el fin de la Guerra Fría y la disuasión de la URSS, se aborda la idea de amenaza a nivel mundial y se remarca la importancia que supone, en este caso para España, la elaboración del Libro Blanco de Defensa.

Al hilo del mismo, se comienza a realizar una serie de estudios para la elaboración de la Revisión Estratégica de la Defensa —de aquí en adelante RED—. A diferencia del Libro Blanco de Defensa de 2000, este documento, elaborado en 2002 y aprobado en febrero de 2003, es redactado por la Secretaría General de Política de Defensa, que a su vez forma parte del Ministerio de Defensa y se encarga de desarrollar informes relativos a la Defensa y Seguridad Nacional. Cabe destacar el proceso de elaboración del mismo, que estaba organizado en torno a tres seminarios que servían para tener

[1] BALLESTEROS Martín, M., «En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional», Instituto Español de Seguridad Nacional, junio 2016, 137.
[2] Secretaría General Técnica, Libro Blanco de Defensa 2000, Ministerio de Defensa, disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf Fecha de la consulta 01.04.2018.

diferentes enfoques internacionales. Estos seminarios**,** se celebraban en el Centro Superior de la Defensa Nacional, donde se analizaban y evaluaban temas internacionales y cuáles eran los criterios más oportunos para la elaboración de la RED. Asimismo, la RED conlleva al desarrollo y análisis de nuevas y posibles estrategias a corto, medio y largo plazo; así como, a la necesidad que suponen las mismas para el nuevo panorama internacional.

La Revisión Estratégica de Defensa se divide en dos partes: la primera parte que recoge un planteamiento general —entre otros, el marco de la revisión estratégica, intereses nacionales y riesgos para la seguridad o las misiones de las fuerzas armadas[3]— y la segunda que tiene que ver con los criterios básicos de la revisión estratégica de defensa esta, por su lado, toca temas como las Fuerzas Armadas o el esfuerzo de la Defensa[4]. La Revisión Estratégica de la Defensa, en general, señala la importancia de saber responder a las nuevas amenazas terroristas. Asimismo, se considera fundamental que la Unión Europea sea un actor que forme parte de todos los nuevos aspectos que se tratan en la RED. A su vez, se destacan temas como la globalización y la opinión pública, que ambos son definidos como novedosos y se entiende que por aquel entonces se vivía la llamada guerra de la información, que afectaba —y afecta actualmente— al campo de la Defensa y Seguridad Nacional. Como en la Estrategia de Seguridad Nacional actual, en la RED se recalca la influencia que tienen los países del Norte de África y el mar Mediterráneo sobre España, al igual que se acentúa la importancia de la problemática que surge con los ataques cibernéticos.

Nuevos retos, nuevas respuestas

También en el año 2003, pero posterior a la Revisión Estratégica de Defensa, se confecciona un nuevo documento denominado «Nuevos retos, nuevas respuestas», en el que se recogen asuntos que tenían que ver con las diferentes estrategias que deben llevar a cabo en sus misiones las Fuerzas Armadas españolas.

[3] Secretaría General Técnica, Revisión Estratégica de la Defensa 2003, Ministerio de Defensa, disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf Fecha de la consulta 01.04.2018.
[4] Ibídem.

«Nuevos retos, nuevas respuestas» fue redactado por el jefe de Estado de Defensa (JEMAD) junto con los jefes del Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada[5]. Como el resto de documentos sobre Estrategia de Seguridad y Defensa, este surge tras la necesidad de adaptarse a un nuevo escenario de amenazas internacionales: los atentados terroristas del 11 de septiembre. Con esto, aparece la imperiosa necesidad por parte de, entre otros, *think tanks* de encontrar respuesta militar y armamentística a las llamadas amenazas asimétricas[6], que según el Libro de Defensa de Chile de 2002 las define como «que no se realizan por medios homólogos al Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredictibilidad»[7].

El 11-S, sin lugar a dudas, supone un punto de inflexión para tratar las amenazas terroristas a nivel tanto nacional como internacional; de hecho, al hilo de dichos atentados, se cuestiona y debate las posibles mejoras relativas a la defensa y seguridad europea en la Comisión Europea, que se celebró en Bruselas en marzo de 2002.

La elaboración de la Estrategia Militar Española de 2003 pretende establecer una serie de aspectos tras la transformación que estaba experimentando el escenario internacional. Ya en el año 2004, altos cargos de la Defensa nacional plantean la importancia de instaurar un nuevo modelo de política de seguridad con soluciones que se adapten a los nuevos retos y amenazas, siendo la Defensa de la Nación una parte fundamental en la seguridad del país.

Es fundamental destacar, asimismo, que la Estrategia Militar Española divide la parte más teórica de la Estrategia española en tres niveles:

1. «Estrategia Nacional de Seguridad», que principalmente fija los objetivos tanto nacionales como los de seguridad y defensa que tiene que llevar a cabo el país.
2. «Estrategia de Defensa», correspondiente a los objetivos marcados en la Revisión Estratégica de Defensa de 2003.

[5] Cuartel General del Estado Mayor de Defensa, *Fuerzas Armadas españolas. Mejorando la eficacia operativa 2008*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/EMAD_Mejorando_la_eficacia_operativa.pdf Fecha de la consulta 01.04.2018.

[6] BALLESTEROS Martín, M. *Op. cit.*, p. 238

[7] VODANOVIC Rojas, P. «Libro de la Defensa», Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Chile, 26 de febrero de 2016, 64.

3. Se determinan también cuáles son los «Objetivos Estratégicos Militares» y cómo deben las Fuerzas Armadas alcanzar estos objetivos.

Como podemos observar, mientras que la Estrategia de Seguridad Nacional pretende asegurar y garantizar los intereses de seguridad, la Estrategia Militar Española se centra más en trazar una línea pasando por todos los objetivos que deben ser cumplidos en términos de seguridad y defensa.

Uno de los inconvenientes que caracteriza a la Estrategia Militar Española es el modo en el que se plantea como tal. Es decir, este documento se centra más en el campo militar, dejando de lado la relevancia que ocupa la política de seguridad y que proliferaría en las próximas Estrategias.

Así pues, en 2008, José Luis Rodríguez Zapatero, expresidente del ejecutivo español, propone confeccionar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que se focalizara significativamente en la política de seguridad nacional. Por primera vez, además, se considera imperioso la coordinación e intervención de la Presidencia del Gobierno y la de los Ministerios de Defensa al elaborar las estrategias de seguridad nacional. Por lo que el presidente por aquel entonces proclamaba en su investidura: «En esta línea de mejora de nuestra seguridad el Gobierno propondrá una Estrategia Nacional de Seguridad, que remitiremos a esta Cámara, para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios»[8]. Por su parte, Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano, en relación a la Directiva de Defensa Nacional, consideraba conveniente que «se integraran las diversas estrategias sectoriales de seguridad, asegurando así su coherencia y coordinación y sustituyendo la colaboración interministerial por un enfoque más amplio e integral»[9].

Confección de la Estrategia Española de Seguridad 2011

Con el lema «la Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos», el 22 de junio de 2011 nace la nueva Estrategia Española de Seguridad bajo la coordinación de Javier Solana, en calidad de ministro. En el proceso de elaboración de

[8] RODRÍGUEZ Zapatero, J., «Discurso de Investidura de su segunda legislatura pronunciado en el Congreso el 7 de abril de 2008», La Moncloa, 2009.
[9] RODRÍGUEZ Zapatero, J., «Directiva de Defensa Nacional 1/2008», diciembre 2008.

la Estrategia Española de Seguridad también participaron cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, etc.

Como empieza presentando en el resumen ejecutivo de la Estrategia, se pretende garantizar la seguridad nacional a partir de nuevos objetivos. Se resalta la idea de eliminación de seguridad interior y exterior, así como la importancia del cambio climático o la importancia que supone formar parte del resto de países europeos contando con una estrategia.

Siguiendo la relevancia de la política de seguridad, la Estrategia Española de Seguridad plantea en el primer capítulo seis nuevos conceptos que se consideran básicos:

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
- Coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados[10].

Además se hacía un recorrido a través de las nuevas amenazas, riesgos y líneas de acción que hace frente España en ese momento, siendo estas:

- Conflictos armados: España hace frente a tres tipos de conflictos armados, que son los no compartidos con aliados, los multilaterales y los derivados de los intereses del país. Así, nace la Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), que facilita el enfoque integral que pretende llevar a cabo España.
- Terrorismo: se señala la amenaza que supone el terrorismo internacional, haciendo especial mención al terrorismo *yihadista*. Para ello pretende seguir las líneas de acción de anticipación, prevención y protección[11].
- Crimen organizado: lo relaciona directamente con el terrorismo o la delincuencia local. Se refuerza de este modo el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

[10] Gobierno de España, Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011, Real Instituto El Cano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423 Fecha de consulta: 02.04.2018

[11] Ibídem

- Inseguridad económica y financiera: la desestabilización tanto económica como financiera conlleva a una de las mayores amenazas para cualquier Estado, por lo que se propone crear el Sistema de Inteligencia Económica (SIE).
- Vulnerabilidad energética: en este apartado se señala como novedoso la importancia que supone contar con un mercado europeo más integrado que abastezca fundamentalmente gas natural y electricidad.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: esta también se relaciona con el terrorismo y la amenaza que supone su «fácil» acceso. Por eso, se apoya al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).
- Ciberamenazas: se plantea esta amenaza como algo novedoso y se resalta el peligro que supone el ciberespacio, para lo que se estima una mejora en la cooperación internacional.
- Flujos migratorios no controlados: se hace especial mención al desarrollo de políticas que se adecúen a lo que puede ser una inmigración frecuente así como la integración social.
- Emergencias y catástrofes: se plantea como una de las amenazas, junto con las ciberamenazas, más novedosas y a las que España tiene que saber cómo responder de la manera más eficiente. Por eso, José Luis Rodríguez Zapatero, en calidad de presidente del Gobierno, implanta una nueva Ley de Protección Civil durante su gobierno para orientar la participación entre las administraciones y el resto de medios encargados de las emergencias.

No obstante, uno de los principales problemas que plantea España al recurrir a la elaboración de la primera Estrategia de Seguridad —además de la dificultad que ya supone dar una respuesta integral a las amenazas y retos mencionados previamente— es la formalización de un equipo de coordinación y liderazgo para la confección de la misma. Para ello, como se menciona en el mismo documento, se crea un Consejo Español de Seguridad junto a la Unidad de Apoyo por parte del Gabinete del Gobierno.

El proyecto común: La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013

La Estrategia de Seguridad Nacional fue aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013 y sustituye a la ESN de 2011. Nace bajo el título *La Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* y pretende como el documento de Estrategia previo, analizar e identificar las amenazas a las que se enfrenta el país y las

posibles líneas de acción que pueden llevarse a cabo para alcanzar los objetivos planteados.

A diferencia de la ESN de 2011, la ESN de 2013 se confecciona desde una dirección y coordinación ya integrada y compuesta por diferentes administraciones públicas. Cabe destacar que en la ESN de 2011 ya se reclama el liderazgo por parte de instituciones encargadas y especializadas en Defensa y Seguridad y, en este sentido, la ESN de 2013 supone un punto de inflexión, pues confecciona la estructura del Sistema de Seguridad formado por dos organismos fundamentales: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados.

La ESN de 2013 comienza, como la ESN de 2011, con un resumen ejecutivo por parte del presidente del Gobierno. Se divide en cinco capítulos y conserva el modelo que sigue la ESN anterior. Asimismo, por primera vez se da una definición de Seguridad Nacional: «acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos»[12]. En la misma definición además, se hace mención a que los objetos de análisis de la Estrategia son el entorno, amenazas, riesgos y las posibles líneas de acción, es decir, la estructura que sigue el propio documento.

En relación a las amenazas y riesgos que plantea la ESN de 2013, esta presenta los mismos que los ya señalados en la anterior Estrategia; añadiéndose no obstante, tres más: vulnerabilidad del espacio marítimo, espionaje y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. Sin embargo, la ESN de 2013 no cuenta con un capítulo específico para tratar los posibles factores que influyen a las amenazas, como el caso de la pobreza o el cambio climático, pues esta se focaliza más bien en la seguridad de España respecto al mundo en general, así como los riesgos y amenazas, las líneas de acción estratégica y por último, el nuevo sistema de seguridad nacional.

[12] Gobierno de España, Estrategia Española de Seguridad. Un proyecto compartido, 2013, La Moncloa, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf Fecha de consulta: 02.04.2018.

Además, y también de manera novedosa, se desarrollan las posibles líneas de acción estratégicas junto con cada amenaza o riesgo ya planteado previamente. Cabe destacar; en este sentido, la línea de acción que se desarrolla en el primer apartado referente a la Defensa Nacional, que como hemos venido viendo anteriormente, modificará y actualizará los documentos relativos a la Defensa y Seguridad, ya que estas se adaptan al nuevo escenario internacional. Entre ellas, cabe destacar:

- Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble.
- Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales.
- Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica[13].

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, surge de la necesidad de adaptación de los avances en aras de Seguridad Nacional que vive España a nivel nacional directamente, e internacional indirectamente. Desde la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, el escenario en términos de seguridad, ha variado significativamente. Esto se debe a varios motivos: el primero, podríamos asociarlo a la idea de globalización. Como el término indica, la globalización transforma fenómenos que se consideran locales en globales, por lo que lo que podría ser una amenaza a nivel nacional, puede suponer finalmente un desafío global y viceversa. El segundo motivo, como se señala en el texto, es la ambigüedad, pues actualmente nos enfrentamos a un entorno de cambios y avances constantes —progresos en tecnología, cambio climático o desigualdades regionales— a los cuales deberemos adaptarnos, ya que estos suponen los mayores retos a día de hoy.

La Estrategia de la Seguridad Nacional de 2017 comienza con una declaración por parte de Mariano Rajoy, ya expresidente del ejecutivo español, en la que se aboga por la seguridad como pilar básico en la sociedad española democrática. El presidente también hace mención a la relevancia que supone llevar a cabo un diagnóstico en torno a la seguridad nacional mediante el análisis, los desafíos y amenazas a los que se enfrenta España dando con ello una respuesta eficaz. El avance tecnológico, la

[13] Ibídem.

asimetría demográfica o el cambio climático refuerzan la idea de contemplar más minuciosamente la Seguridad Nacional y por consiguiente; la adaptación de España en este ámbito, se considera fundamental.

El texto de la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), trata de recopilar todos los aspectos actuales que se relacionan estrechamente con la política de Seguridad Nacional española; y todo ello, con el fin de constituir un marco de referencia para el Gobierno.

Así pues, la Estrategia de Seguridad surge tras la necesidad de profundizar en los conceptos y líneas de acciones, ya establecidos en el texto anterior de Estrategia de Seguridad en 2013, y ajustar dichos avances al marco de la Política frente a nuevos desarrollos. Este texto fue aprobado por el Gobierno el día 1 de diciembre de 2017. En lo que respecta a su elaboración, el órgano responsable ha sido el Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, han sido partícipes todos los ministerios (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda, etc.); como también el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En el proceso de elaboración del texto, ha colaborado también un Comité Asesor independiente, compuesto por más de 50 expertos, contando desde analistas de Centro de Pensamiento hasta prestigiosos profesores universitarios de España, entre otros.

Como elemento destacable, en el cuarto capítulo se detallan las amenazas y desafíos a los que se enfrenta España en los últimos años. Por primera vez, se añade el término desafío en el apartado de amenazas. No obstante, se aclara por una parte que amenaza y desafío son dos términos diferentes pero a su vez interconectados, ya que se materializan con frecuencia en espacios globales comunes. Las amenazas principales a las que deberá enfrentarse España son el terrorismo *yihadista*, por un lado, o las ciberamenazas por otro. En cuanto a desafíos, se hace mención, por ejemplo, al cambio climático o las pandemias y epidemias.

Comparativa de las ESN desde 2011

En el siguiente cuadro se han recogido las amenazas y desafíos —como son denominados en la actual Estrategia de Seguridad Nacional de 2017— de las Estrategias de Seguridad de 2011, 2013 y 2017. Se han escogido estos tres

documentos debido a las similitudes relativas a la estructura y contenido de los mismos.

	Comparación de las Estrategias de Seguridad Nacional		
	ESN 2011	**ESN 2013**	**ESN 2017**
Amenaza	Conflictos armados	Conflictos armados	Conflictos armados
Amenaza	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Amenaza	Crimen organizado	Crimen organizado	Crimen organizado
Desafío	Inseguridad económica y financiera	Inestabilidad económica y financiera	Inestabilidad económica y financiera
Desafío	Vulnerabilidad energética	Vulnerabilidad energética	Vulnerabilidad energética
	ESN 2011	**ESN 2013**	**ESN 2017**
Amenaza	Proliferación de armas de destrucción masiva	Proliferación de armas de destrucción masiva	Proliferación de armas de destrucción masiva
Amenaza	Ciberamenazas	Ciberamenazas	Vulnerabilidad del ciberespacio
Desafío	Flujos migratorios no controlados	Flujos migratorios irregulares	Flujos migratorios irregulares
Desafío	Emergencias y catástrofes	Emergencias y catástrofes	Emergencias y catástrofes
Amenaza		Espionaje	Espionaje
Amenaza		Vulnerabilidad del espacio marítimo	Vulnerabilidad del espacio marítimo
Amenaza		Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	
Desafío			Efectos derivados del cambio climático
Amenaza			Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre
Desafío			Epidemias y pandemias

Como puede observarse se evidencia que las Estrategias han sufrido cambios sustanciales en función de los avances y circunstancias que se han experimentado con el paso de los años.

Cabe resaltar, en primer lugar, la distinción que se elabora en la ESN de 2017 entre desafíos y amenazas, que como se ha explicado previamente son conceptos diferentes pero interconectados. En las estrategias anteriores, se habla de amenazas y retos como un concepto individual, pero en el documento actual ya se especifican que deben tratarse con diferentes líneas de acción estratégicas.

Asimismo, a partir del año 2013, el espionaje se añade como posible amenaza debido a los avances tecnológicos, así como la vulnerabilidad del espacio marítimo, puesto que los flujos migratorios desde, sobre todo, el Norte de África han aumentado intensamente por las revueltas de la Primavera Árabe.

Por último, tres de los aspectos que se agregan a la nueva Estrategia han sido los efectos derivados del cambio climático, epidemias y pandemias y la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre. Los dos primeros se clasifican como desafíos, ya que aunque no supongan consecuencia inminentemente negativa para la población, se consideran un reto al que se debe enfrentar el país.

Relativo al cambio climático y según el Instituto Nacional de Estadística, España emitió 338,6 millones de toneladas de gases de efecto invernadero en 2015, suponiendo un 3,5 % más que en el año previo[14]. Esta circunstancia, está directamente ligada al segundo nuevo desafío: el aumento de epidemias y pandemias. Por último, la nueva amenaza que se adhiere a la Estrategia es la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, que también tiene que ver con el avance de la tecnología y de manera indirecta con las ciberamenazas que se mencionan en las tres Estrategias.

Conclusiones

Como hemos apreciado hasta ahora, la Estrategia de Seguridad tiene como objeto principal garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ya desde que se elaboró el primer Libro de Defensa en el año 2000 se consideró conveniente tratar la Seguridad y Defensa como un asunto de Estado hasta día de hoy. Como bien se define en la ESN

[14] Notas de Prensa, Cuentas medioambientales. Cuentas de emisiones a la atmósfera. Base 2010, Instituto Nacional de Estadística, 28 de noviembre de 2017, disponible en http://www.ine.es/prensa/cma_2015_ea.pdf Fecha de la consulta: 04.04.2018.

de 2013, la Estrategia promueve la defensa de las libertades, derechos y protección de los ciudadanos, la Nación y los países aliados de España[15].

Repasando las transformaciones que ha sufrido la Estrategia, podemos apreciar que cada documento se adapta de manera significativa a las circunstancias de cada momento. De hecho, hasta la ESN de 2013 no se cuenta con un equipo de liderazgo y coordinación para la elaboración y redacción de la misma. Resulta interesante que este tipo de documentos que afectan de manera tan crítica tengan una consideración compartida como se ha hecho en los dos últimos documentos oficiales, donde el conocimiento es aportado por aquellos expertos indistintamente de su condición o categoría profesional.

Asimismo, y teniendo en cuenta que conforme han pasado los años se han agregado amenazas y riesgos a la Estrategia, las líneas de acción estratégicas acaban planteándose de manera específica e individual, debido a la relevancia que han ganado a lo largo de los años algunas de ellas; como ha podido demostrarse en el caso de la vulnerabilidad del ciberespacio o las epidemias y pandemias, entre otros.

La Estrategia de Seguridad Nacional tiene un carácter meramente multidisciplinar, ya que se tienen en cuenta diferentes aspectos en aras de Seguridad y Defensa en España. A día de hoy, por ejemplo, una de las materias que más relevancia está ganando es la del cambio climático, un tema que en las primeras estrategias se trataba junto con las catástrofes y emergencias y en las dos últimas estrategias se plantea como uno de los mayores desafíos a los que debe hacerle frente España.

Otra fortaleza de este tipo de documentos sería su difusión y conocimiento, no solo en foros técnicos o profesionalizados, sino también a nivel general y habitual, dado el carácter crítico e influyente de todos los ciudadanos que viene a salvaguardar como objetivo.

Independientemente de factores que han venido a mejorar los documentos oficiales previos, como los citados anteriormente, conviene enfatizar que la Seguridad Nacional es una de las herramientas afianzadoras de la España actual, ya que contribuye a garantizar su pluralidad territorial, el Estado social y democrático de derecho que se propugna constitucionalmente y su nivel socio-económico, todo ello sin perjuicios de

[15] Presidente del Gobierno, Estrategia de Seguridad Nacional 2017, 1 diciembre 2017, disponible en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf Fecha de la consulta: 04.04.2018.

facilitar la integración en los sistemas internacionales occidentales de protección y alianza mutua ante los desafíos y amenazas de hoy en día.

Todo ello se hace coherente atendiendo a la propia identidad del Estado español en su condición europea, mediterránea y atlántica, mostrándose como un aliado activo en la protección y defensa de causas nacionales o internacionales donde puedan estar comprometidas situaciones de índole catastrófica humanitaria, los propios derechos humanos o la legalidad internacional.

Es por ello que se constata la relevancia en analizar los planteamientos de cada Estrategia como la adecuación de la misma a las situaciones de cada momento. Sin lugar a dudas, y teniendo en cuenta que vivimos en un mundo globalizado, los asuntos influyentes de la Seguridad y Defensa que recogen las Estrategias se verán modificadas; si bien unas se añadirán, otras desaparecerán, habida cuenta de la inestable, vulnerable y cambiante realidad geopolítica, económica, territorial, sanitaria y social que vivimos actualmente a nivel internacional.

*Ana Blesa López**
Estudiante máster RR. II.
Universidad CEU San Pablo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

76/2018 25 de junio de 2018

*Francisco Salvador Barroso Cortés**

El Ejército libanés ante el reto de la consolidación

El Ejército libanés ante el reto de la consolidación

Resumen

Se sigue considerando al Ejército libanés como una de las pocas instituciones nacionales capaces de garantizar unidad y cohesión dentro del laberinto confesional que existe en el Líbano. El año pasado se celebró el 72 aniversario de su fundación y se encuentra ante un contexto sociopolítico lleno de obstáculos y retos que lastran su consolidación. El artículo ahonda precisamente en algunos de los factores que a nivel doméstico explicarían el estancamiento de dicha institución militar. De este modo, el artículo presenta el impacto del sectarismo, el triunfo de la «comunitocracia», así como la delicada relación existente entre el Ejército libanés y Hezbolá, como los factores principales que dificultarían su proceso de consolidación definitiva.

Palabras clave

Ejército libanés, sectarismo, «comunitocracia», Hezbolá, consolidación.

The Lebanese Army facing the consolidation challenge

Abstract

The Lebanese Army is still considered as one of the few national institutions capable of ensuring unity and cohesion within the confessional labyrinth that exists in Lebanon.

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

The 72nd anniversary of its founding was celebrated last year and it is facing a socio-political context full of obstacles and challenges that are hampering its consolidation. The article delves into the domestic factors that explain the stagnation of this military institution. In this way, the article presents the impact of sectarianism, the triumph of Communitocracy, as well as the delicate relationship between Hezbollah and the Lebanese Army, as the main factors that would hamper its definitive consolidation process.

Keywords

Lebanese Army, Sectarianism, Communitocracy, Hezbollah, Consolidation.

Introducción

La rocambolesca dimisión del primer ministro libanés, Saad Hariri, el 4 de noviembre de 2017 desde Riad (Arabia Saudí), justamente un año después de su nombramiento, supuso un nuevo jarro de agua fría para la frágil estabilidad del Líbano. El líder de la comunidad sunita tomó la decisión de dimitir precisamente por las injerencias protagonizadas por Irán y la organización chiita de *Hezbolá* en los asuntos internos tanto del Líbano como de otros países árabes. El rol de esta milicia en Siria, Yemen, Irak y Bahréin ha sido percibido como una clara violación de la política de disociación del Líbano en relación a cualquier crisis o conflicto que afecte a otro país árabe, tal y como se acordó en la «Declaración de Baabda» en junio de 2012.

Esta lucha geosectaria entre estas dos potencias regionales ha vuelto a despertar viejas demandas relacionadas con la disolución del brazo armado de *Hezbolá* y la necesidad de resolver el dilema de seguridad que representa la hegemonía militar de este grupo no estatal en relación al Ejército libanés. De hecho, las Fuerzas Armadas libanesas se siguen percibiendo por una gran parte de la población libanesa como la única fuerza legítima en cuanto a la protección del Líbano se refiere. Por tanto, tendremos que ver si el geosectarismo puede afectar a la tensa relación existente entre la comunidad sunita y la comunidad chiita en el Líbano, y si esta diatriba puede enrarecer aún más si cabe las relaciones existentes entre la formación chiita de *Hezbolá* y las Fuerzas Armadas libanesas.

El Ejército libanés celebró el año pasado su 72 aniversario envuelto en una campaña de desprestigio importante que afecta a su reputación. El enfrentamiento armado entre fuerzas de *Hezbolá* y *Jabhat Fatah Al-Sham* en la ciudad de *Arsal* puso una vez más en entredicho, no sólo la utilidad de la institución marcial, sino que puso en jaque la ejecución de las competencias soberanas del propio Estado libanés. De hecho, la comunidad sunita y parte de la comunidad cristiana están alzándose en contra de lo que consideran una autoatribución de funciones soberanas por parte de *Hezbolá* carente de toda legitimidad. Por tanto, la única institución nacional que garantiza la unidad y cohesión de los libaneses se encuentra en un proceso de lucha por garantizar tanto su autonomía interna como su funcionalidad militar en un contexto marcado por el incremento de amenazas domésticas y transnacionales.

En estos momentos el Ejército libanés se encuentra ante una situación que podría servir como punto de inflexión en cuanto a su funcionalidad y efectividad se refieren. De

hecho, debe aprovechar la coyuntura actual para consolidarse definitivamente como una fuerza de disuasión capaz de hacer frente tanto a las amenazas endógenas como exógenas. De este modo, tenemos que tener en cuenta el interés mostrado por la comunidad internacional de cara a mejorar la seguridad, y la integridad del Líbano a través del fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas y de sus diferentes cuerpos de seguridad. En la conferencia de Roma celebrada el pasado 15 de marzo de 2018[1], tanto las Fuerzas Armadas libanesas como las Fuerzas de Seguridad Interna (*Internal Security Forces*) tuvieron la oportunidad de presentar un plan de desarrollo de capacidades y un plan estratégico respectivamente, para un ámbito temporal de cinco años, con vistas a fortalecer la seguridad y consolidar la autoridad del Estado[2]. A partir de ese momento los países y organizaciones internacionales que participaron en dicha conferencia empezaron a dejar patente su compromiso y voluntad por ayudar a las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad libaneses[3].

Sea como fuere, el principal problema que impide la consolidación definitiva del Ejército libanés en una auténtica fuerza de disuasión, sigue consistiendo en la falta de un mandato político claro en cuanto a su empleo se refiere. El objetivo de este artículo consiste en explicar cómo la ausencia de dicho mandato político obedecería, por un lado, al impacto que está ejerciendo el sectarismo como consecuencia de la composición confesional del Ejército, y la manipulación que está sufriendo en cuanto instrumento político por parte de determinadas fuerzas políticas de carácter sectario. Por otro, debido a la consolidación de una nueva forma de gobernanza como es la

[1] La reunión ministerial se celebró bajo los auspicios del Grupo de Apoyo Internacional para el Líbano (ISG) y bajo la presidencia de las Naciones Unidas e Italia. Consiguió reunir a 41 países y algunas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Liga de los Estados Árabes.

[2] Dichos planes estratégicos se presentaron como la base de la futura Estrategia de Defensa Nacional que será presentada después de las elecciones legislativas del 6 de mayo de 2018.

[3] Los Estados Unidos de América que es el actor internacional más comprometido con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas libanesas y las Fuerzas de Seguridad Interna asumió un papel más bien secundario en dicha conferencia a pesar de que ha ayudado a las Fuerzas Armadas libanesas con algo más de 1.6 billones de dólares, y a las Fuerzas de Seguridad Interna con unos 160 millones de dólares desde el año 2006. Quizás con la idea de dar más opciones al resto de países participantes y con la idea de ver si otros países mostrarían un compromiso mayor en dicha plataforma cooperativa. Al final fueron los países que regularmente están ayudando al fortalecimiento institucional del Líbano los que contribuyeron más. De hecho, Francia ofreció al Líbano una línea de crédito de 400 millones de euros para comprar armas y equipamiento militar y de seguridad. Por su parte, el Reino Unido anunció una ayuda extra de 13 millones de dólares en equipamiento y entrenamiento para el Ejército libanés y las fuerzas de seguridad libanesas. El Reino Unido se comprometió a ayudar al Ejército libanés y a las Fuerzas de Seguridad Interna con un total de 110 millones de dólares para el horizonte temporal del año 2019. En cuanto a la cooperación dispensada por organismos internacionales sirva de ejemplo que la Unión Europea prometió 50 millones de euros.

«comunitocracia», que justificaría dicha manipulación y el constante bloqueo político de cara al empleo de las Fuerzas Armadas libanesas. Finalmente, por la asignación *motu proprio* de funciones defensivas que está asumiendo una y otra vez la organización chiita de *Hezbolá*.

De hecho, la extraña asociación supuestamente existente entre el Ejército libanés y las fuerzas de *Hezbolá* está siendo utilizada por algunas fuerzas políticas y religiosas, entre los que podríamos destacar a los salafistas y otros movimientos radicales de corte suní, para desacreditar a la institución marcial. Del mismo modo, podríamos destacar las reacciones políticas de determinadas fuerzas políticas pertenecientes a la comunidad cristiana, como *Kataeb* o las *Fuerzas Libanesas*, que siguen mostrando de manera reiterada su malestar y preocupación en relación a la hegemonía militar de *Hezbolá,* y ante su negativa de cara a cumplir la Resolución 1701 de Naciones Unidas que exige su desarme. Esta campaña de desprestigio mostraría como el Ejército libanés no se encuentra para nada exento del peligroso impacto que presenta el sectarismo político.

El peligro del sectarismo en el proceso de consolidación del Ejército libanés

La declaración de complementariedad entre las fuerzas de *Hezbolá* y el Ejército libanés por parte del presidente de la República, Michel Aoun, el 12 de febrero de 2017, supuso un aumento de la tensión sectaria en la escena libanesa. Tensión que ha ido *in crescendo* a medida que las diferentes fuerzas políticas iban reaccionando ante la asunción de dicha hipotética relación de complementariedad. De hecho, se ha planteado de nuevo un debate en relación a la superioridad militar de la formación chiita de *Hezbolá* y la falta de legitimidad en materia de seguridad y defensa en cuanto grupo no estatal. La comunidad sunita y parte de la comunidad cristiana han criticado de manera regular la usurpación que la formación chiita está llevando a cabo en relación a las competencias soberanas del Estado libanés. Para estas fuerzas políticas, el único actor legitimado para defender y proteger al Líbano y a sus ciudadanos seguiría siendo el Ejército libanés.

Además, hay que indicar que la debilidad de la que ha hecho gala la institución del Ejército libanés desde su origen, respondería perfectamente a la falta de un marco estratégico adecuado y a la casi inexistencia de relaciones cívico-militares. La debilidad estatal y el vacío ideológico existente influirían negativamente en la cohesión y

desarrollo de las Fuerzas Armadas libanesas. Del mismo modo, tendríamos que añadir el hecho de que su composición multiconfesional tampoco ayudaría al Ejército a escapar de la utilización sectaria de la que pudiera ser objeto por parte de determinadas fuerzas políticas.

El Ejército libanés representa a la perfección un tipo de fuerza multisectaria debido a su composición multiconfesional. Su composición confesional se presentaría, por tanto, como un elemento importante para calibrar el impacto que el sectarismo pudiera acarrear. Impacto que es más que previsible dado las experiencias registradas en otras instituciones nacionales. De hecho, el sectarismo se ha convertido en la etapa post Guerra Fría en el principal factor de la movilización política y de la autopercepción individual en cuanto miembro del Estado. La lealtad estatal se ha transformado en una especie de identidad sectaria donde cada ciudadano se decanta por defender los intereses de la comunidad confesional a la que pertenece[4].

En este sentido, tenemos que destacar que la institución del Ejército ejerce una labor extremadamente importante en cuanto al proceso de construcción nacional se refiere. Esta responsabilidad no estaría exenta de retos y peligros como es el que representa el sectarismo en cuanto viejo dilema a superar. El otro gran escollo consistiría en superar la movilización subjetiva que implica el sectarismo de manera que las fuerzas armadas libanesas se presenten como un modelo a seguir por el resto del entramado institucional libanés en post de la unidad y cohesión nacional. Solo de esta manera, el espacio de actuación del sectarismo se vería reducido de manera gradual.

En cuanto a la funcionalidad del Ejército libanés tenemos que señalar que la mayoría de las fuerzas políticas están de acuerdo en considerar a dicha institución como la responsable de proteger al país de cualquier ataque procedente de un actor externo, y de garantizar la protección de la población libanesa de cualquier cisma interno susceptible de degenerar en otro conflicto civil.

El problema que se podría plantear descansaría en la composición confesional del Ejército libanés. De hecho, dicha composición respondería al mecanismo político del poder compartido (*Power-Sharing*) de manera que cada comunidad confesional debe contar con una determinada cuota de poder y representatividad en cada una de las instituciones nacionales, incluyendo la institución del Ejército y el resto de cuerpos de

[4] SALLOUKH, Bassel, BARAKAT, Rabie, AL-HABBAL, Jinan S., KHATTAB, Lara W., y MIKAELIAN, Shoghig, The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon, Londres, Pluto Press, 2015, 3.

seguridad. Así, sirva de ejemplo, que, en el año 2014, el Ejército libanés contaba con una fuerza de 64.592[5]. De dicho contingente, el 71,17% estaba formado por musulmanes, mientras que un 23,64% se encontraba formado por cristianos. La comunidad sunita era la que más representación tenía al contar con un total de 22.931 que suponía un 35% del total del Ejército[6]. Además, la comunidad musulmana también contaba con una mayor presencia a nivel de las fuerzas de combate disponibles. De hecho, del total de 33.546 soldados disponibles, el 83,32% eran musulmanes, mientras que 14,91% eran cristianos[7]. Sin embargo, esta dinámica cambiaría en cuanto al porcentaje de oficiales se refiere, ya que la comunidad maronita abarcaría el 29%, mientras que la comunidad sunita y chiita contarían cada una de ellas con un 22% del total de oficiales[8].

Esta disparidad en cuanto a representación se refiere, podría jugar de manera negativa en relación a la efectividad y cohesión del Ejército libanés. De hecho, la lealtad y obediencia en el seno del Ejército podrían ponerse en entredicho a la hora de emplear la fuerza en contra de determinados elementos insurgentes con los que se compartiera el factor confesional.

Por tanto, la composición confesional de dichas fuerzas armadas nos ayudará a entender de qué manera el sectarismo puede afectar no sólo a la consolidación de dicha institución, sino que también puede afectar a la politización que pueda sufrir por parte del entramado sectario existente en el país de los cedros. De hecho, durante la primera semana del mes de agosto de 2017, el brazo armado de *Hezbolá* lanzó una ofensiva en las cercanías de la ciudad de *Arsal* al noreste del Líbano con vistas a limpiar la zona de grupos yihadistas radicales como *Jabhat Fatah Al-Sham*. En relación a esto último, las fuerzas armadas libanesas una vez más hicieron la vista gorda y dejaron que fueran las fuerzas de *Hezbolá* las que asumieran la tarea defensiva que supuestamente le correspondería al Ejército libanés. El éxito rotundo de la formación chiita le ha puesto de nuevo en una situación de ventaja donde ha visto aumentado su

[5] NERGUIZIAN, Aram, «*Between Sectarianism and Military Development: The Paradox of the Lebanese Armed Forces*», en SALLOUKH, Bassel, BARAKAT, Rabie, AL-HABBAL, Jinan S., KHATTAB, Lara W., y MIKAELIAN, Shoghig, The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon, Londres, Pluto Press, 2015, 120.
[6] NERGUIZIAN, Aram, Ibíd.
[7] NERGUIZIAN, Aram, Ibíd.
[8] NERGUIZIAN, Aram, *Op. cit*., 121.

proyección y extensión tanto a nivel doméstico como regional, tal y como declaró el presidente del Parlamento libanés, Nabih Berri[9].

La imparcialidad del Ejército libanés se ha puesto en más de una ocasión en entredicho debido a las presiones sectarias. Sirva recordar lo ocurrido en mayo de 2008 cuando *Hezbolá* tomó por la fuerza la zona occidental de Beirut como respuesta entre otros factores a la decisión del Gobierno liderado por el que fuera primer ministro, el sunita Fouad Siniora, de desmantelar el sistema de comunicaciones alternativo de *Hezbolá*. La formación chiita eliminó en una serie de días la recién formada milicia sunita. El papel del Ejército libanés fue criticado por su inacción y pasividad. De hecho, las fuerzas de *Hezbolá* camparon a sus anchas mientras el Ejército «hacía la vista gorda». Esto provocó un revuelo importante en el seno del Ejército, ya que los oficiales sunitas percibieron lo ocurrido como una ocasión pérdida para marcar la autoridad del Ejército sobre la milicia de *Hezbolá*. Como consecuencia de dicha inacción un total de 138 oficiales sunníes presentaron su dimisión.

En estos momentos la guerra de Siria está fomentando la competencia intersectaria y las élites político-sectarias están poniendo en entredicho el paradigma de neutralidad del Ejército libanés. La comunidad sunní se ha sentido agraviada por el trato desigual que han tenido grupos como el de los salafistas en la zona norte del país. El número de detenciones de figuras importantes del movimiento salafista ha creado un malestar en la comunidad sunní, que se ha quejado del trato desigual dispensado por el Ejército libanés en relación al grupo de *Hezbolá.* Esto ha creado un clima de desafección nacional que ha tenido su repercusión en la propia figura del Ejército. De hecho, aunque el número de deserciones sunníes no ha sido importante, el miedo a que se registre un proceso de fragmentación, dentro de la única institución nacional que representa la unidad y cohesión nacional, ha sido evidente[10].

El problema de la legitimidad y de la autonomía del Ejército libanés sigue estando presente, y lo que ha ocurrido en *Arsal* ha puesto en entredicho de nuevo no sólo la funcionalidad de la institución militar, sino el reconocimiento de su inferioridad militar en

[9] THE DAILY STAR, «*Army capable of liberating outskirts: Berri*», The Daily Star (4 de agosto de 2017), disponible en http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2017/Aug-04/414998-berri-to-congratulate-rouhani-in-tehran.ashx?utm_source=Magnet&utm_medium=Entity%20page&utm_campaign=Magnet%20tools. Fecha de consulta: 7/09/2017.

[10] SHAAB, Bassem, «*The Syrian Conflict and the Ascendancy of the Lebanese Armed Forces*», The Middle East Institute (25 de noviembre de 2014), disponible en http://www.mei.edu/content/article/syrian-conflict-and-ascendancy-lebanese-armed-forces. Fecha de consulta: 27/11/2017.

relación a la formación chiita de *Hezbolá*. De hecho, en uno de sus discursos, el líder de la formación de *Hezbolá* se atrevió a dar instrucciones al Ejército libanés en relación a la ofensiva que estaba llevando a cabo en las zonas cristianas de *Ras Baalbek* y *Al-Qaa*. La apuesta por una coordinación de esfuerzos entre el Gobierno libanés y el Gobierno sirio despertaron rápidamente claras críticas en gran parte del espectro político libanés al considerar que se violaba el principio de disociación y neutralidad previsto en la «Declaración de Baabda».

A pesar de este inconveniente político, el Ejército libanés ha demostrado por vez primera desde su victoria sobre el grupo yihadista *Fatah al-Islam* en el campamento de refugiados de *Naher el Bared* en 2007, que el proceso de transformación y modernización que ha registrado a lo largo de la última década, gracias a la ayuda dispensada por potencias como Estados Unidos, Francia y el Reino Unido a través de la reforma del sector de seguridad, está dando sus frutos. De hecho, dicho proceso de modernización hace que podamos pensar que nos encontramos ante unas fuerzas armadas modernas capaces de hacer frente a cualquier tipo de amenaza híbrida que se le presente. Esto a su vez ha generado de nuevo un debate en torno a la narrativa existente en relación a la supremacía en cuanto al monopolio del uso de la fuerza que supuestamente favorece a la formación chiita de *Hezbolá*.

La incidencia del triunfo de la «comunitocracia»

La etiqueta de sistema democrático es susceptible de ser revisada para el estudio de caso del Líbano. Se trataría más bien de una especie de autocracia liberalizada[11] donde las instituciones, reglas y lógica de actuación en política, desafían cualquier intento por profundizar en el modelo democrático. De hecho, a nivel estatal estaríamos hablando de un supuesto Estado democrático o pseudodemocrático, mientras que a nivel subestatal o comunitario, podríamos apreciar como algunos de estos actores no estatales hacen todo lo posible por desmontar cualquier intento de progreso democrático y actúan en contra de la consolidación de las instituciones del Estado.

En Líbano se daría un nuevo tipo de gobernanza que representaría el triunfo de lo que se ha venido denominando como «comunitocracia». Se trataría de un sistema de gobernanza donde las políticas serían designadas para servir más que a los intereses

[11] BRUMBERG, Daniel, «*Democratization in the Arab World: The trap of Liberalized Autocracy*», Journal of Democracy, Vol.13, N.º 4, 2002, 56.

de las personas, a los intereses de las comunidades confesionales que conforman el mosaico comunitario libanés[12].

El decline de la figura del Estado-nación presenta un reto importante para el conjunto de las instituciones nacionales, donde el Ejército se vería especialmente afectado. De hecho, el monopolio del uso de la fuerza no la tiene el Ejército libanés. La «comunitocracia» no sólo facilitaría, sino que animaría a determinados grupos no estatales a competirle el monopolio del uso de la fuerza a la única institución a la que legítimamente le corresponde como es el Ejército libanés.

Si nos atenemos al papel ejercido por los Ejércitos en los países árabes tenemos que indicar que para el estudio de caso del Líbano las Fuerzas Armadas libanesas no cumplirían con el rol de fuerza de opresión, sino más bien con el rol de defensa del régimen multiconfesional[13]. De este modo, se percibiría para el caso del Líbano otra singularidad basada en el hecho de la preponderancia del control civil subjetivo, ejercido por la opinión pública libanesa, en relación al control civil objetivo, ejercido supuestamente por el Parlamento[14]. De hecho, la utilización de las Fuerzas Armadas libanesas responde normalmente al interés de la mayoría de fuerzas sociales y de las principales ideologías del espacio sociopolítico libanés. Esto último nos ayudaría a entender por qué el empleo del Ejército no puede implicar un desacuerdo importante entre la clase política y la clase civil.

El Líbano como estudio de caso ejemplificaría a la perfección dicho proceso de disolución de la autoridad estatal, que aportaría mayores retos y obstáculos a superar por parte de su brazo armado. De hecho, muchos analistas se preguntan cómo es posible que el Ejército libanés desempeñe de manera adecuada sus funciones cuando se encuentra constantemente sometido al juego sociopolítico que presenta el sectarismo político[15]. Cómo escapar de las garras del sectarismo político y cómo evitar

---

[12] SALAMEY, Imad, The Decline of Nation-States after the Arab Spring. The Rise of Communitocracy, Nueva York, Routledge, 2017, 85.

[13] GAUB, Florence, «Arab armies: agents of change? Before and after 2011», París, European Union Institute of Security Studies (EUISS), Chaillot Paper N.º 131 (marzo de 2014), disponible en https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_Paper_131_Arab_armies.pdf. Fecha de consulta: 24/10/2017.

[14] GAUB, Florence, «*Civil-military relations in the MENA: between fragility and resilience*», París, European Union Institute of Security Studies (EUISS), Chaillot Paper N.º 139 (octubre de 2016), 32, disponible en https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_139_Arab_civil_military_relations.pdf. Fecha de consulta: 27/10/2017.

[15] LICKLIDER, Roy. Merging Competing Militaries after Civil Wars, Washington, Center for Complex

que sea utilizado como una herramienta política por parte de los líderes de las principales comunidades confesionales (*Zouma),* se presentan como dos de los objetivos principales a conseguir a nivel doméstico.

La «comunitocracia» estaría sirviendo para destruir las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad libanesa. Serviría de igual forma para dar alas a las ideologías comunitarias que presentan narrativas históricas, simbolismos, valores, tradiciones y prácticas que trascenderían el factor de la localización geográfica[16]. De esta forma, se estaría registrando una especie de competencia intercomunitaria, que se traduciría a su vez en un anquilosamiento de las instituciones nacionales como es la que representa el Ejército libanés.

El hecho de que el Líbano no cuente con un adecuado marco estratégico y política de defensa *per se* descansaría precisamente en la incidencia que presenta dicha «comunitocracia». La falta de consenso, junto a la existencia de diferentes intereses estratégicos, estaría poniendo a la institución del Ejército en un plano de incoherencia que estaría afectando al correcto desenvolvimiento de sus competencias. El marco normativo no sería el único afectado por dicho sistema de gobernanza, ya que el empleo de la fuerza también se vería perjudicado. De hecho, tal y como ocurrió en la ciudad de *Arsal*, las fuerzas de *Hezbolá* asumieron de manera unilateral la defensa y protección de dicha zona en detrimento de la utilización de las fuerzas armadas regulares.

La parsimonia de los políticos y la falta de posturas consensuadas en relación a la utilización del Ejército permitieron que *Hezbolá* tomara ventaja y se posicionara para hacer frente a la amenaza yihadista existente en las cercanías de dicha ciudad. El Ejército no fue empleado porque no contó con la cobertura política para intervenir. El resultado de esta disfuncionalidad ha despertado un debate nacional en torno a la subsidiaridad de las fuerzas regulares en detrimento de las fuerzas de *Hezbolá*. De hecho, los líderes de las fuerzas políticas de la coalición de partidos políticos del 14 de marzo han dejado patente que la única institución legitimada para proteger al Líbano y a la totalidad de la población libanesa es el Ejército libanés.

Operations, PRISM, Vol.5. N.º 1, 55, 2014, disponible en http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-1/Merging_Competing_Militaries_After_Civil_wars.pdf. Fecha de consulta: 15/10/2017.

[16] SALAMEY, Imad. *Op. cit*., 98.

Este sería un ejemplo más que demostraría como la regla que predomina a la hora de gobernar no es ni la basada en el interés de la mayoría, ni la basada en el interés de la mayoría existente en el sistema de representación del gobierno consociacional, sino la basada en la expresión del interés comunal en las políticas emprendidas por la entidad estatal[17].

Esto último ha traído consigo al nacimiento de una especie de régimen informal de seguridad comunitario basado en la proliferación de redes de fuerza transnacionales (Irán-*Hizbulá*-*Houthis*). En dicho nuevo régimen de seguridad, las fuerzas subsidiarias o *proxy forces* (del inglés) se han mostrado más efectivas a la hora de defender los intereses de las potencias regionales. Sirva de ejemplo lo ocurrido en *Arsal* donde *Hizbulá* pudo hacer frente a *Jabhat Fatah Al-Sham* de manera más rápida y eficaz, ya que pudo actuar de manera unilateral sin necesidad de contar con el permiso previo del Gobierno libanés. Esto dejó de manifiesto una vez más, por un lado, que *Hezbolá* puede asumir las labores de protección y defensa del país sin tener que contar con ninguna autorización. Esto sería posible gracias al triunfo de la «comunitocracia» donde los intereses de la comunidad chiita, y su principal patrocinador internacional como es Irán, estarían por encima del supuesto interés nacional. Por otro, dejaría de manifiesto la subsidiaridad del Ejército libanés fundamentada en su debilidad operativa y material, y en su composición multiconfesional.

El tema que se nos presenta a continuación es comprobar si tras la prueba de fuerza y el éxito conseguido en la operación *Dawn of Al Jarroud*, la relación entre el Ejército libanés y la formación chiita de *Hezbolá* tendrá que replantearse en términos tanto políticos como defensivos. Pasemos por tanto a presentar la relación de complementariedad y/o competencia existente entre el Ejército libanés y la formación chiita de *Hezbolá* en materia de seguridad y defensa para poder comprender de qué manera, la «comunitocracia» garantizaría la subsidiaridad de las Fuerzas Armadas libanesas en relación al brazo armado de *Hezbolá*.

La relación entre el Ejército libanés y «Hezbolá»: entre competencia y complementariedad

La relación existente entre el Ejército libanés y la formación chiita de *Hezbolá* se presenta como la principal piedra de toque para comprender la complicada situación

[17] SALAMEY, Imad, *Op. cit*., 85.

por la que atraviesa el país. De hecho, dicha relación muestra claramente como el Estado libanés no posee el monopolio del uso de la fuerza. El dilema que se plantea es determinar qué tipo de relación existe entre las Fuerzas Armadas regulares y el brazo armado de la formación chiita.

En este sentido, podemos adelantar que la relación de competencia está primando en estos momentos sobre la relación de complementariedad, si nos atenemos, por un lado, a los resultados electorales cosechados por la formación de *Hezbolá* en las elecciones legislativas celebradas el pasado 6 de mayo[18], que le va a conceder una mayor cuota de representación y una mayor asunción de responsabilidades tanto a nivel legislativo como ejecutivo. Gracias a estos resultados dicha formación va a estar en condiciones de bloquear en sede parlamentaria cualquier tentativa que pretenda su desarme, y le va a permitir una mayor cuota de autonomía tanto a nivel doméstico como regional. Por otro, a la intervención militar unilateral de *Hezbolá* contra *Jahbat Fatah al-Islam* el 20 de julio de 2017, que puso al Gobierno libanés y a las fuerzas armadas libanesas en una posición bastante complicada. Esta usurpación de funciones al carecer de autorización legal volvió a poner sobre la mesa el debate en torno a quien le pertenece el monopolio del uso de la fuerza en el país de los cedros. Además, dicha acción unilateral carente de legitimidad pudo perjudicar la acción militar emprendida por el Ejército libanés en agosto de 2017, bajo el nombre *Dawn of Al Jarroud*, contra la presencia del Estado islámico en parte de la zona fronteriza del norte del país.

En relación al apoyo internacional que el Líbano está recibiendo en materia de reforma del sector de seguridad, podríamos indicar que podría convertirse en otro factor de riesgo que pudiera generar cierta fricción entre el Ejército libanés y la formación chiita de *Hezbolá*. De hecho, el Gobierno libanés va a tener que decidir si finalmente va a

[18] En las elecciones legislativas celebradas el pasado 6 de mayo de 2018, la formación política de *Hizbulá* consiguió un total de 14 escaños mientras que la principal fuerza política chiita fue *Amal* con un total de 17 escaños. La alianza entre estas dos fuerzas chiitas supone un total de 31 escaños de los 128 que conforman el Parlamento libanés. Esto le daría a la comunidad chiita casi un tercio del total de escaños sin incluir los escaños que se sumarían a través de las alianzas firmadas con otras fuerzas y líderes políticos. Esta victoria en el plano legislativo se traducirá a su vez en una mejora en cuanto a las carteras ministeriales del poder ejecutivo se refiere, donde *Hizbulá* espera asumir carteras más importantes. Como resultado, la formación chiita de *Hizbulá* se encuentra en posesión de un poder de veto que va a influir sobremanera sobre las decisiones políticas más relevantes que se vayan a tomar en relación a asuntos como el retorno de los refugiados sirios, la estrategia de defensa nacional, las relaciones entre el brazo armado de *Hizbulá* y el Ejército libanés, la gestión y protección de los recursos naturales (gas y petróleo) existentes en las costas libanesas, el futuro de la política de disociación a nivel de política exterior, las relaciones exteriores con potencias regionales e internacionales, la lucha contra la corrupción y el sectarismo.

abrir un proceso de cooperación con la Federación de Rusia en materia militar. La firma del convenio de cooperación militar, firmado el pasado 3 de febrero de 2018, ha despertado ciertos recelos en el ámbito de los donantes tradicionales, especialmente los Estados Unidos de América que desde el año 2006 ha donado un total de 1,6 billones de dólares para el fortalecimiento del Ejército libanés. Nos encontramos ante una situación en donde es más que plausible que el gobierno, y dado el mayor peso político del que va a gozar la formación chiita gracias a los resultados electorales conseguidos, acceda finalmente a colaborar a través de un plan quinquenal[19]. Si esto finalmente se materializara pondría al Gobierno libanés en una encrucijada difícil de superar.

La debilidad del Estado, la ausencia de un Ejército libanés fuerte, así como la fragmentada identidad nacional libanesa sirven como factores que facilitan la activa interferencia por parte de determinados grupos no estatales como es el caso de *Hezbolá.* Estos grupos siguen mostrando sus propias agendas transnacionales facilitando tanto el aumento de la dinámica conflictual sectaria como la irrupción de periódicas tensiones ideológicas a nivel doméstico. De hecho, la fórmula tripartita propuesta por *Hezbolá* de «pueblo, ejército y resistencia» chocaría de bruces con la fórmula tripartita de «Estado, pueblo y ejército» propuesta por otras fuerzas políticas como la formación de las Fuerzas Libanesas[20]. En este sentido, los resultados finales de las recientes elecciones legislativas nos indican que la variable «resistencia» parece haber ganado mayor cuota de poder relativo.

Si nos atenemos a las prioridades de seguridad y defensa que el Ejército libanés publicó en el año 2015[21], y que apenas han variado desde el año 2008, la relación de subsidiaridad existente entre las fuerzas armadas libanesas y *Hezbolá* afectaría

[19] El acuerdo que fue firmado el pasado 3 de febrero de 2018 recoge entre otros los siguientes objetivos: el uso de instalaciones libanesas por parte del Ejército ruso, un intercambio mayor en cuanto a información militar se refiere, una profundización de la cooperación bilateral en materia de seguridad internacional, de lucha contra el terrorismo y la piratería, el entrenamiento conjunto de las tropas, y finalmente, la mejora a través de una serie de propuestas en relación a determinados ámbitos como los de la ingeniería, educación militar, medicina, topografía, hidrografía y búsqueda y rescate en altamar. Véase: DALY, John C. K. «*Russia and Lebanon Drafting Agreement for Increased Military Cooperation*», Eurasia Daily Monitor, Vol. 15, N.º 29, disponible en https://jamestown.org/program/russia-lebanon-drafting-agreement-increased-military-cooperation. Fecha de consulta: 28/02/2018.

[20] NAHARNET, «*Geagea Calls for 'Army-People-State Equation*», Naharnet Newsdesk (20 de agosto de 2017), disponible en http://www.naharnet.com/stories/en/234365-geagea-calls-for-army-people-state-equation. Fecha de consulta: 20/08/2017.

[21] LEBANESE ARMY, *National Defense Law* (Decreto N.º 102 de 16 de septiembre de 1983 y sus enmiendas), disponible en https://www.lebarmy.gov.lb/en/content/mission-lebanese-army. Fecha de consulta: 10/10/2017.

notablemente la consecución de las mismas. Así, en primer lugar, para defender al país y a todos sus ciudadanos en contra de toda agresión procedente del Estado de Israel, como principal enemigo, el Estado libanés necesitaría la cooperación y asistencia de la fuerza militar de *Hezbolá*. El Ejército libanés no cuenta con una fuerza disuasoria capaz de prevenir o de hacer frente a cualquier intento de agresión por parte del Estado de Israel.

En segundo lugar, la relación de complementariedad se daría en relación a la supervisión de las aguas bajo soberanía libanesa, confrontando las violaciones israelíes y supervisando las posibles maniobras militares del Estado de Israel en relación a los recursos naturales (petróleo y gas natural) existentes en las costas libanesas. En este sentido sería interesante recordar que el control de los recursos naturales se presenta como uno de los mejores indicadores para predecir futuros conflictos armados[22].

En tercer lugar, la relación de complementariedad podría funcionar en la lucha contra organizaciones terroristas en la zona norte y sur del país. Esta especie de complementariedad de funciones tendríamos que aceptarla con cuidado, ya que *Hezbolá* consideraría como organizaciones terroristas solo a aquellas que provengan del ámbito radical sunita.

En cuarto lugar, en relación a la lucha contra la actividad de los servicios de inteligencia del Estado de Israel. La participación cada vez más importante de *Hezbolá* en el entramado de los servicios de inteligencia podría favorecer aún más el intercambio de inteligencia, tanto en la lucha contra el terrorismo yihadista, como en su esfuerzo de contrainteligencia y contraespionaje israelí.

En quinto lugar, y en relación al retorno de los refugiados sirios podríamos indicar que la formación chiita de *Hezbolá,* en cuanto actor no estatal con presencia en ambos países, podría facilitar el retorno de los refugiados sirios a determinadas zonas en Siria. De hecho, la formación chiita empezó a escoltar a decenas de miles de refugiados sirios y milicianos yihadistas desde la zona de *Arsal* hacia zonas como *Idlib* al noroeste de Siria[23].

---

[22] KLARE, T. Michael, «*The New Geography of Conflict*», Foreign Affairs (mayo/junio de 2001), disponible en http://www.foreignaffairs.com/articles/57030/michael-t-klare/the-new-geography-of-conflict. Fecha de consulta: 18/09/2017.

[23] CHULOV, Martin, «*Thousands of refugees and militants return to Syria from Lebanon*», The Guardian (14 de agosto de 2017), disponible en https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/thousands-

En todas estas prioridades de seguridad y defensa la complementariedad de funciones se podría ver beneficiada por la composición confesional tanto del Ejército como del resto del entramado institucional libanés dedicado a la seguridad y defensa[24].

La relación de competencia o subsidiaridad se daría en relación a otros factores. Así, por ejemplo, podríamos destacar en primer lugar, la asignación *motu proprio* de funciones defensivas asumidas por *Hezbolá* que afectaría negativamente al dilema de seguridad existente entre las diferentes comunidades.

En segundo lugar, el papel llevado a cabo por *Hezbolá* en materia de defensa podría menoscabar no sólo la reputación, sino la viabilidad del propio Ejército libanés. Las diferencias existentes en relación a las percepciones de amenazas junto a la elevada autonomía que disfruta la formación chiita podrían poner en riesgo la cohesión y estabilidad a nivel doméstico.

En tercer lugar, podría obstaculizar las dinámicas de coordinación y cooperación existentes entre el Ejército libanés y la Fuerza Provisional de Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL). De hecho, la Resolución de Naciones Unidas 1701 se vería nuevamente incumplida en parte porque la presencia de las fuerzas armadas libanesas en toda la zona sur del país se vería puesta en entredicho[25].

En cuarto lugar, podría impedir el correcto ejercicio en relación al control del tráfico de armas y de cualquier tipo de material militar procedente de Irán vía Siria. El Ejército libanés no ha estado en condiciones de controlar parte del territorio fronterizo y esto ha sido empleado por grupos no estatales para introducir material militar ajeno al control de las fuerzas armadas libanesas. Este punto ha sido empleado con frecuencia para justificar la connivencia existente entre el Ejército libanés y determinados grupos no estatales, como pudiera ser el caso de *Hezbolá*. El problema que ha suscitado la operación «Dawn of Al Jarroud» es que la presencia del Ejército libanés está

refugees-militants-return-syria-from-lebanon-hezbollah Fecha de consulta: 17/01/2018.

[24] Entre estas instituciones destacarían: Internal Security Forces (ISF), General Directorate of General Security (GS), State Security Directorate (SSD), Civil Defense, y Lebanese Customs Administration. Tanto la formación como las políticas emprendidas por dichas instituciones responderían al juego sectario derivado de su correspondiente composición confesional. El sectarismo ha convertido a estas instituciones en plataformas para dirimir sus correspondientes intereses estratégicos a nivel intercomunitario.

[25] En este sentido tendremos que seguir muy de cerca si el despliegue de un regimiento modelo y de un buque patrullero de alta mar por parte de las Fuerzas Armadas libanesas en la zona de operaciones de la FPNUL, tal y como establece la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N.º 2373 aprobada en su 8037ª sesión el día 30 agosto de 2017, se va a materializar finalmente.

garantizada a lo largo de los 120 km² que se encontraban bajo el control del Estado islámico.

En quinto lugar, podría perjudicar la cooperación y coordinación del Ejército libanés con el resto de fuerzas armadas árabes. El proceso de modernización del Ejército libanés podría verse paralizado al considerar a la formación chiita de *Hezbolá* como un complemento de las Fuerzas Armadas libanesas. En este sentido, podríamos traer a colación lo que está ocurriendo en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Arabia Saudí ofreció a finales del 2013 una ayuda inicial de 3 billones de dólares. Además, ofreció una ayuda extra de 1 billón de dólares para las agencias de seguridad libanesas y el Ejército libanés.

Consideraciones finales

Podemos concluir afirmando que la institución del Ejército libanés se ha erigido en la única institución doméstica capaz de cumplir con la tarea de construir un Estado sólido a pesar del proceso de disolución de la autoridad de la entidad estatal[26]. La pregunta que sigue sin ser contestada consiste en averiguar si tendremos un Ejército libanés que sea capaz de unir a todas las comunidades y grupos no estatales operativos en el Líbano.

El Ejército libanés en su 72 aniversario sigue lastrado por los mismos problemas de antaño. La debilidad estatal, el desequilibrio socioeconómico a nivel regional, la falta de un espíritu patriótico arraigado, la existencia de una pluralidad de identidades, visiones y misiones sobre lo que debe ser el país y la figura del Ejército, la composición multiconfesional que hace peligrar la unidad y cohesión de dicha fuerza armada, la falta de cobertura política basada en parte en el impacto del sectarismo y el triunfo de la «comunitocracia», como forma de gobierno que garantiza la supremacía de los intereses particularistas sobre el interés nacional, la no posesión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Ejército libanés, los casos de corrupción registrados en relación a la entrada en la escuela militar y en los procesos de promoción interna, etcétera.

Las Fuerzas Armadas libanesas no escaparían de la influencia que ejerce el sectarismo por la relación intrínseca que existe entre la institución militar y las principales fuerzas político-sectarias. Influencia sectaria que se vería favorecida por la composición

[26] KECHICHIAN, Joseph, *Op. cit*.

confesional tanto de la fuerza de combate como del cuerpo de oficiales que conforman dicha institución militar.

El sectarismo estaría afectando a la imagen, reputación y credibilidad de la institución militar y la oportunidad que se le ha presentado en estos momentos al acabar con la presencia del Estado Islámico en zonas como *Ras Baalbek* y *Al-Qaa* no debe ser desaprovechada para poner en entredicho la falta de cobertura política que limita y perjudica la labor de dichas Fuerzas Armadas. Con vistas a superar dicho lastre el Ejército debe ganar en credibilidad, y para ello ya ha iniciado un proceso de transformación estratégica y operativa que demanda una mejora de su capacitación militar.

Sea como fuere, y a pesar de todos los inconvenientes políticos que el sectarismo presenta, el Ejército libanés se encuentra en un momento de desarrollo y adaptación operativa que ha permitido que se convierta en una fuerza moderna capaz de garantizar la protección del Líbano y de los libaneses, tal y como le atribuye la propia Constitución.

El Ejército libanés se encuentra ante un contexto de gran incertidumbre donde el escenario más favorable para lograr su consolidación pasaría por una posible negociación de un plan para la entrega de armas de *Hezbolá* al Ejército libanés. Lamentablemente, y si tenemos en cuenta el giro protagonizado por el presidente de la república, el general Michel Aoun, en política exterior hacia posiciones más favorables a la agenda iraní, podríamos pensar que dicho hipotético escenario de integración no va a cumplirse mientras la amenaza israelí siga existiendo sobre el escenario libanés.

El panorama que se le presenta a medio y largo plazo no es nada halagüeño, y para poder superar las dinámicas perniciosas del sectarismo y de la «comunitocracia», el Estado libanés debería recurrir a las propuestas presentadas por el que fuera el gran impulsor del desarrollo del Ejército libanés, el presidente y general Fouad Chehab. De hecho, el general Chehab, que creó la escuela de pensamiento político del «Chehabismo»[27], consideraba que la reforma institucional era imposible, sino iba acompañada de una reforma profunda de espíritus y de costumbres. Por tanto, la

[27] Para profundizar en la escuela de pensamiento político denominada «*Chehabismo*», véase: HARB, Marwan , *Le Chehabisme: Sur les limites d'une experience de modernisation politique au Liban*, Beirut, Institut des sciences politiques, Université Saint-Joseph, Mémoire en vue de l'obtention du Master 2 en science politique, 2007, disponible en http://www.memoireonline.com/05/09/2062/Le-chehabisme-ou-les-limites-d-une-experience-de-modernisation-politique-liban.html. Fecha de consulta: 7/08/2017.

consolidación de la institución del Ejército demanda un proceso de consolidación de la figura del Estado central que sea capaz de fomentar el patriotismo y el interés nacional en detrimento de los intereses particularistas que representa el sectarismo político.

Quizás la clara victoria lograda en la operación «Dawn of Al Jarroud», y la muestra de fuerza protagonizada por el Ejército libanés suponga un cambio de narrativa en cuanto a la defensa se refiere. Cambio que puede que sirva para que dicha institución se consolide definitivamente como la única institución legítima y capaz para garantizar la defensa del Líbano y de todos los libaneses.

*Francisco Salvador Barroso Cortés**
Higher Institute of Political and Administrative Sciences
Faculty of Law, Holy Spirit University of Kaslik (USEK)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

77/2018 26 de junio de 2018

*Jonathan Gómez Cantero**

La geoingeniería como técnica de lucha contra el cambio climático

La geoingeniería como técnica de lucha contra el cambio climático

Resumen

La geoingeniería empieza a plantearse como una técnica que puede mitigar los peores impactos del cambio climático sin influir en nuestro modelo económico, industrial y social actual. Algunos países llevan años desarrollando algunas de estas herramientas con la finalidad de modificar la meteorología y el estado del tiempo en un momento y lugar determinado, pero ya hay quien lo ve como una solución para modificar el clima del futuro. En otras ocasiones se ha usado con fines militares y como herramienta de guerra, pero es que además, también puede crear fuertes tensiones y conflictos geopolíticos. Aún se desconoce mucho sobre este asunto y eso ha creado algunas leyendas urbanas que cada vez ganan más adeptos que desconocen la realidad de un conjunto de teorías que podrían estar con nosotros los próximos años.

Palabras clave

Geoingeniería, cambio climático, meteorología, tiempo y clima.

Geoengineering as a technique to fight against climate change

Abstract

Geoengineering begins to be considered as a technique that can mitigate the worst

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

impacts of climate change without influencing our real economic, industrial and social models. Some countries have been using these tools for years with the purpose of modifying weather conditions at a specific time and place. However, it is already considered as a solution to change the climate of the future. On other occasions, it has been used for military purposes and as a tool of war, but it is also known that it can generate tensions and geopolitical conflicts. We still do not know much about this issue and that has created some urban legends that are gaining supporters who do not know the reality of an array of theories that could be with us in upcoming years.

Keywords
Geoengineering, climate change, meteorology, weather, climate.

Introducción

En los últimos años, el problema del cambio climático ha saltado del mundo científico a la sociedad y a distintos sectores que ven este problema con preocupación. Ante la cierta pasividad que se ha transmitido desde el panorama político internacional y ante lo que para algunos es un problema irreversible, se han puesto en marcha teorías de «solución» al problema, asentadas sobre tecnologías y técnicas experimentales que podrían ser consideradas al mismo tiempo de ambiciosas y poco éticas.

Aunque parezca sorprendente, desde hace décadas, distintos Estados, grupos de investigación y empresas, han trabajado en técnicas de manipulación meteorológica, para intentar provocar precipitaciones o inhibir la formación de granizo entre otros ejemplos. Aquí se hace especialmente importante diferenciar entre —tiempo y clima—. Por un lado, existen y se plantean técnicas de manipular la atmósfera en un momento y lugar determinado, por ejemplo, una tormenta aislada, es a lo que llamamos —tiempo—, mientras que si lo que se pretende es modificar las condiciones a lo largo de varios años y en un amplio territorio o incluso en toda la superficie terrestre, hablamos de modificar las condiciones —climáticas—.

La geoingeniería para muchos podría ser una solución, y para otros un ejemplo más de la perversión humana para cambiar la naturaleza y que podría tener peores consecuencias al no saber y no poder adelantarnos a los impactos que pudiera provocar. A lo largo de este texto vamos a ver qué es, cómo puede ayudarnos, que proyectos existen en el mundo, y si podría ser verdaderamente una solución. Además, también se han de ver los problemas del cambio climático y poder relacionar los impactos esperados y el porqué del surgimiento de estas teorías.

El cambio climático

El cambio climático se ha convertido en el mayor reto ambiental que la humanidad tendrá que afrontar en los próximos años. Desde la época preindustrial, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), no ha dejado de aumentar (figura 1), dándose un claro, constatado e inequívoco aumento de la temperatura media del planeta, que año a año se refleja en récords de temperatura media[1]. Ese aumento no ha sido igual en todas las regiones y subregiones, sino que en caza zona se ha manifestado con mayor

[1] «2017 sigue siendo uno de los años más cálidos jamás registrado. WMO. 2017. Resumen del año 2017.

o menor intensidad, por ejemplo, en la Europa mediterránea con olas de calor más frecuentes e intensas, tales como la del año 2003 que dejó miles de fallecidos en Europa[2] o las del año 2017 en España que nos dejaron el récord absoluto de temperatura máxima, con 46,9ºC en Córdoba[3].

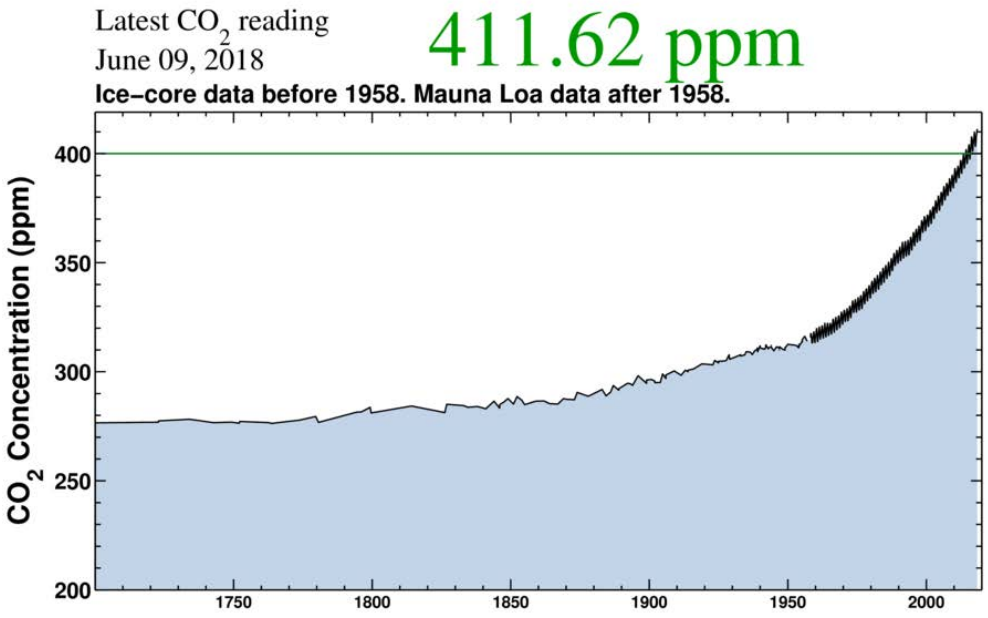


Figura 1: Cantidad de CO_2 en la atmósfera a 9 de junio de 2018 según el Observatorio Internacional de Mauna Loa. Fuente: Scripps Institution of Oceanography

Estos cambios, también han influido en el régimen de precipitaciones de algunas zonas, dándose cada vez mayores y más marcadas variabilidades interanuales; etapas muy secas, pueden dar lugar a episodios húmedos de lluvia torrencial. Por otro lado, tenemos en otros lugares menos días de nevadas, y, por lo tanto, de menor acumulación de reservas de agua. Las sequías podrían convertirse en algo más frecuente en las próximas décadas y especialmente suponer un desastre en países en vías de desarrollo[4].

[2] Navarro Martínez, F., Simón-Soria, F., López-Abente G.: «Valoración del impacto de la ola de calor del verano de 2003 sobre la mortalidad». Gac Sanit 2004;18 Supl 1:250-8 - Vol. 18. http://www.gacetasanitaria.org/es/valoracion-del-impacto-ola-calor/articulo/13062535/

[3] «España bate su récord de temperatura con 46,9ºC» El País. 2017. https://politica.elpais.com/politica/2017/07/14/actualidad/1500050328_325911.html

[4] «Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático» Informe SREX. IPCC. 2011 https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf

Los eventos extremos de origen atmosférico, tales como huracanes, tifones… podrían aumentar igualmente en frecuencia e intensidad. A lo largo de 2017, una temperatura anormalmente alta en el Atlántico provocó que se formara por primera vez desde que existen registros un huracán categoría 5 fuera del mar Caribe. Otros huracanes dejaron el dato más alto de lluvia en 24 horas jamás registrado en Estados Unidos y un huracán categoría 3 rozaba también por primera vez las costas atlánticas de Europa (figura 2).



Figura 2: El huracán Ophelia frente a las costas de Europa con categoría 3 el 15 de octubre de 2017. Fuente: Eumetsat

Todos estos tienen a su vez un efecto cascada sobre otros sectores y factores ambientales[5]. Los ecosistemas se ven dañados por el calor, el riesgo de incendio forestal se dispara, se dan desplazamientos de distintas especies, nuevos parásitos en zonas que no los padecían, cambios en la fenología de las plantas y en la migración de las aves… Además de impactos en la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, la salud humana o incluso en la política y la seguridad debido a tensiones geopolíticas por falta de agua, hambrunas o enfermedades, que pueden provocar grandes movimientos

[5] Gómez Cantero, Jonathan: «El cambio climático en Europa 1950-2050. Percepción e impactos». Los Verdes, ALE. 2015 http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/cambio-climatico-europa-1950-2050-percepcion.aspx

de personas hacia otros países. Los refugiados climáticos empiezan a ser una realidad y será un problema con el que habrá que luchar[6].

Es cierto que a lo largo de la historia geológica del planeta se han dado multitud de cambios climáticos, pero este ocurre por causas antropogénicas a una gran velocidad, lo que no da tiempo a la adaptación y a la evolución de las especies ni de los ecosistemas. Este ritmo viene marcado por las emisiones de CO_2 a la atmósfera y es que año a año se bate un nuevo récord de concentración a nivel mundial. Ya se supera por primera vez, las 411ppm[7].

Medidas de adaptación y mitigación

Para evitar que el cambio climático siga incrementándose, se han puesto en marcha multitud de herramientas de adaptación (para reducir y limitar las emisiones de GEI) y mitigación (para reducir la vulnerabilidad ante los impactos). No debemos olvidar, que los impactos del clima en los próximos años, dependerán de cuánto sigamos emitiendo a la atmósfera en la actualidad.

En cuanto a las medidas de adaptación las más conocidas son: eficiencia energética, mayor uso de energías renovables, impuestos sobre el carbono… mientras que para la mitigación se han dado construcciones más seguras ante inundaciones, cambios de cultivos por otros mejor adaptados, sistemas de alerta…

La geoingeniería se incluiría dentro de las medidas de mitigación, de forma que actuaría como herramienta para evitar todos estos impactos o minimizarlos en medida de lo posible.

La geoingeniería

Según el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC), la geoingeniería es la manipulación a gran escala del ambiente planetario[8,9] aunque en los últimos años, también se usa para referirse a las técnicas de manipulación meteorológica a pequeña escala. Sus métodos a gran escala pueden

[6] Gómez Cantero, J.: «Llaman a tu casa para decirte que tienes que irte» El Huffington Post. https://www.huffingtonpost.es/jonathan-gomez-cantero/llaman-a-tu-casa-para-dec_b_13178988.html

[7] «Nuevo récord en la concentración de CO_2» Centro de Investigación Atmosférica de Izaña, AEMET. 2018.

[8] VV. AA.: «IPCC Expert Meeting on Geoengineering». 2011 https://www.ipcc.ch/pdf/supporting-material/EM_GeoE_Meeting_Report_final.pdf

[9] «¿El recurso a la geoingeniería?» Research*eu: revista del espacio europeo de la investigación. 2007.

clasificarse en dos grupos generales: incidencia en la radiación solar y absorción de CO_2.

El yoduro de plata y técnicas similares

A pequeña escala ha sido una la técnica empleada y conocida por excelencia, el bombardeo de nubes con yoduro de plata. A esta técnica también se la conoce como «fertilización de nubes», «siembra de nubes» o «estimulación de nubes», y el proceso es más o menos simple.

Dentro de una nube hay partículas de agua de muy pequeño tamaño que se mantienen suspendidas. A su vez, existen de forma natural «núcleos de condensación» también conocidos como «partículas higroscópicas», tales como partículas de sal, ceniza, polvo, cristales de hielo… que atraen las pequeñas gotas de agua hacia ellos, y cuando se han juntado las suficientes, como pesan más, por la fuerza de la gravedad caen hacia el suelo provocando la lluvia. Es un proceso que ocurre diariamente y gracias a él tenemos las precipitaciones.

El yoduro de plata actúa como estas partículas, que son en su estructura, muy similares al hielo, por ello, si es soltado en el momento propicio del desarrollo de la nube, pueden ayudar a provocar precipitaciones pues acelera o incluso fomenta que esa lluvia se produzca. Esto no quiere decir que, dé resultado, pues en la mayor parte de los casos no lo da, y por otro lado tiene una duración muy corta en el tiempo y en el espacio, porque en cuestión de minutos queda disperso en el aire, desapareciendo el efecto buscado[10].

Es también importante conocer que no sirve en un día de cielos despejados, porque no se dispone de las gotas de agua, del mismo modo que no todos los tipos de nubes son válidos para esta técnica, pues si hablamos de nubes altas, no tendría ningún efecto al ser muy poca la cantidad de agua líquida contenidas en ellas (figura 3).

[10] «La geoingeniería: el "arma silenciosa" para combatir el cambio climático». Eldiarioclm. 2016. https://www.eldiario.es/clm/geoingeneria-silenciosa-paliar-cambio-climatico_0_512699568.html



Figura 3: Izquierda, nubes tipo cumulus, con potencial de inducir lluvias. Derecha, nubes tipo cirrus, con las que no se podría provocar lluvias. Fuente: elaboración propia

En este mismo sentido, el yoduro de plata también se ha utilizado y se intenta utilizar para inhibir la formación de granizo. Si tenemos una nube de tormenta de gran desarrollo vertical, conocidas como cumulonimbo, en su interior se puede formar el granizo, con graves daños para la agricultura. Utilizar el yoduro de plata antes de que se forme, para provocar lluvia líquida, puede hacer que el granizo no llegué a desarrollarse o no adquiera un gran tamaño, minimizando los daños (anexo 1).

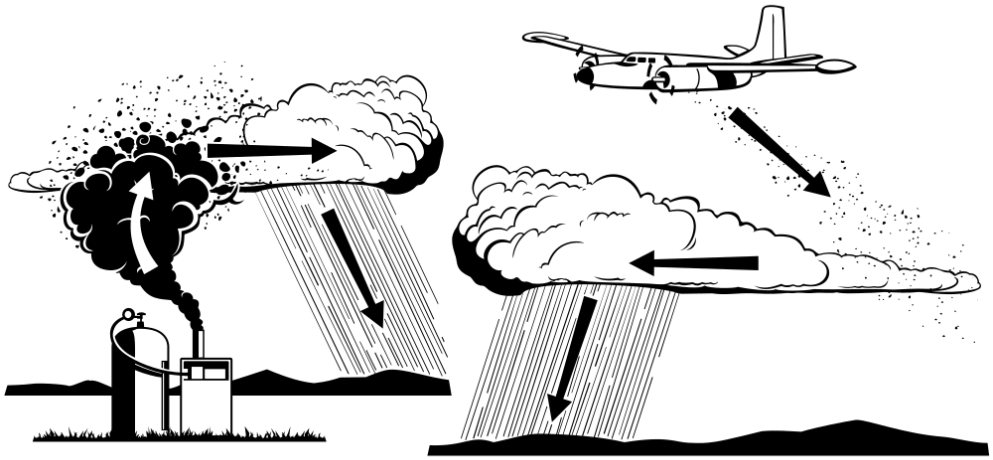


Figura 4: Ejemplos de dispersión de yoduro de plata

Esta siembra, puede ser hecha desde generadores en tierra que lo expulsan hacia arriba, desde aviones o con cohetes que estallan en el interior de las nubes (figura 4). En los últimos años se empiezan a utilizar como pruebas otros compuestos químicos como el bromuro de plata que parecen tener un mejor resultado, pero aún no hay resultados concluyentes.

La técnica del yoduro se ha usado, y mucho, en el último siglo, y no siempre con una buena finalidad. Veamos algunos ejemplos:

- *Operación Popeye:* Durante la guerra de Vietnam, Estados Unidos quiso hacer que el monzón fuera mucho más intenso para inundar el Vietcong y dejar los caminos y carreteras intransitables, de forma que tuviera mayor ventaja táctica. Se cree que no llegó a tener efecto, aunque multitud de documentos describen la lluvia incesante durante semanas.
- *Accidente de Chernóbil*: Tras el desastre de la central nuclear, la radiación y los compuestos químicos se dirigían hacia Moscú, por lo que Rusia decidió enviar varios aviones para provocar lluvias y que no llegara a afectar a la capital. La lluvia se produjo y descargó sobre Bielorrusia, donde el impacto fue aún más severo.
- *La nieve y los huracanes en Estados Unidos*: California, Nevada, Wisconsin o Utah tienen programas para incentivar las nevadas en sus montañas, por un lado, para tener abastecimientos de agua y también para favorecer el esquí. A nivel nacional, entre 1963 y 1983 desarrollaron el *Proyecto Stormfury* para detener los huracanes o en medida de lo posible amainar su fuerza. Los resultados en la mayor parte de los casos fueron nulos, pero sí que en algunos casos se dio una disminución de su energía. A día de hoy aún no se ha podido corroborar que haya sido por el yoduro que lanzaron los aviones. Actualmente tanto el Gobierno como distintas empresas están investigando estas técnicas.
- *Australia*: Desde hace años investiga y lleva a cabo técnicas para provocar nevadas con la intención de tener una mayor disponibilidad hídrica en Snowy Mountains y también en la lucha contra el granizo.
- *Israel:* Todos sus esfuerzos se centran en provocar lluvias en zonas desérticas para poder desarrollar cultivos y abastecer a la población. Afirman tener resultados en algunas regiones de hasta un 10% más, pero no en otras. Algunos de sus resultados son confidenciales. Mucha de su tecnología experimental se ha trasladado a otros países como España.

- *Argentina:* El Gobierno, en colaboración con departamentos universitarios ha desarrollado proyectos que aún hoy están vigentes, para actuar contra el granizo en la zona de Mendoza, un territorio ubicado a gran altitud en la cordillera andina donde se dan una de las plantaciones de viñedos más grandes y valorados de todo el país, de forma que las pérdidas sean menores. Afirman tener buenos resultados y la técnica se mantiene casi diariamente.
- *China:* Es el país con diferencia que más avanzados tiene los estudios. Las autoridades provocaron lluvia días antes de los Juegos Olímpicos de Pekín para limpiar la atmósfera, pero también con la intención de no estropear la inauguración ni los fuegos artificiales. El 1 de noviembre de 2009 cayó una gran nevada en la capital provocada artificialmente y certificada según la Agencia Meteorológica, mientras que en ese mismo año provocaron lluvias durante la noche de antes de un desfile militar para no «aguar» el acto. En su severa sequía de 2014 decidieron volver a provocar precipitaciones, y lo consiguieron en distintos puntos, pero no lo suficiente como para solucionar la escasez. Actualmente tienen en marcha un proyecto, con una red de lanzadores de yoduro, aviones y equipo de seguimiento, para provocar lluvias en un área de miles de kilómetros cuadrados[11].
- *España:* Entre 1986 y 2005 se llevaron a cabo campañas de lucha contra el granizo en Lleida, que, según algunos informes, redujeron el daño entre el 30% y el 40%. En los últimos años solo se han utilizado en Alcañiz (Teruel) y Cariñena (Zaragoza) de hecho, el Instituto Geológico y Minero de España investiga actualmente si existen residuos en la Laguna de Gallocanta[12]. Desde 2006 la comunidad de Madrid importó tecnología israelí para incrementar las precipitaciones, especialmente en forma de nieve en la sierra y abastecer al Canal de Isabel II, pero el proyecto quedó descartado. Actualmente, de forma ilegal algunos agricultores también lanzan cohetes de yoduro o lo dispersan desde pequeñas avionetas para proteger sus cultivos, sin que se sepa si esto tiene algún tipo de efecto.

Todos estos casos tenemos que entenderlos desde el enfoque de que en la mayor parte de las actuaciones es difícil saber si ocurre naturalmente o es inducido, además

[11] «El ambicioso proyecto con el que China quiere controlar el clima en una región tan grande como Alaska» BBC. 2018. http://www.bbc.com/mundo/noticias-44109310
[12] «Los sistemas antigranizo despiertan reticencias en el entorno de Gallocanta». Agencia EFE. http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/sistemas-antigranizo-despiertan-reticencias-entorno-gallocanta_1263373.html

de tener muy claro que el efecto tiene una duración muy limitada y concreta, pues una vez que ha caído al suelo, se pierde cualquier tipo de influencia.

Técnicas a gran escala

En la lucha contra el cambio climático, son mucha las teorías de la geoingeniería que se proponen a nivel planetario (figura 5), algunas de ellas de dudable ética ambiental, pero lo cierto es que para muchos podría ser la única y última oportunidad de revertir el problema.

Se pueden clasificar en dos grupos principales:

Gestión de la radiación: La cantidad de energía procedente del Sol y que queda acumulada en nuestra atmósfera gracias al efecto invernadero, se incrementa cada vez más, debido a que los GEI no dejan de aumentar. Se produce lo que se conoce como «forzamiento radiativo» y el balance energético del planeta se rompe, traduciéndose en un aumento de temperaturas. Si se evita que esa radiación llegue o se pueda reflejar desde la superficie del planeta de nuevo hacia el espacio exterior, estamos quitando parte de esa energía.

- *Aumentar el albedo terrestre:* Desarrollar técnicas que permitan que una parte de la radiación entrante se refleje. Lanzar cristales de hielo y/o de sal a la alta atmósfera puede ser un ejemplo, ya que actuarían como un espejo.
- *Reflectores en el espacio exterior:* Otras teorías puramente teóricas, apuestan por lanzar cristales y algunos tipos de aleaciones al espacio para que hagan el mismo efecto, pero antes de que la radiación entre al planeta, de forma que entre menos, actuando a modo de escudo espacial.

Control del dióxido de carbono: Ya que este GEI es el que más aumenta su concentración debido a las actividades humanes, especialmente la quema de combustibles fósiles, una de las soluciones que puede parecer más lógicas e incluso sencillas desde el punto de vista teórico, es retirar el CO_2 que haya de más en la atmósfera.

- *Captura y almacenamiento de CO_2 industrial:* Tecnología puntera sería la encargada de absorber el CO_2 del aire y este podría inyectarse en el subsuelo en un determinado tipo de capa geológica o bien podría usarse como fertilizante para algas y poder extraer posteriormente biocombustibles.

- *Captura de CO_2 natural*: Sembrar bosques modificados genéticamente para que tengan un rápido crecimiento y puedan absorber mayores cantidades de dióxido de carbono mediante el proceso de la fotosíntesis. Otro proceso sería cultivar algas en tierra firme en grandes sistemas para que crecieran con este gas y poder usarlas posteriormente.
- *Fertilización oceánica*: Añadiendo sulfatos de hierro u otros nutrientes en áreas de baja actividad biológica marina, se estimularía el crecimiento del fitoplancton, que absorbería gran cantidad de CO_2, y una vez muriese se iría al fondo. El problema es que produciría una gran acidificación y podría provocar cambios en los ecosistemas coralinos y la ictiofauna. En el 2010 la Convención de la ONU sobre Biodiversidad decretó una moratoria de experimentos de geoingeniería en el espacio y en el mar, salvo los que fueran a pequeña escala.
- *Meteorización química aumentada*: Consistiría en exponer minerales que reaccionan con el CO_2 de la atmósfera y almacenar los compuestos resultantes en los océanos o bajo tierra.

Algunas de estas técnicas, especialmente la captura de CO_2, ya se han puesto en marcha en algunas zonas, y hay países que ya invierten parte de su I+D+i en estas soluciones ingenieriles que para muchos son la puerta de salvación hacia el problema que nos encontramos.

La investigación de estas cuestiones recae en la mayor parte de los casos en los Ministerios de Medio Ambiente correspondientes, aunque en otros casos recae sobre los servicios meteorológicos. En algunos casos, también se cuenta con la participación de Defensa, pues no deja de ser un arma que podría servir de lucha en caso de conflicto bélico, tal y como ya ha ocurrido en el pasado.

La carrera de investigación en geoingeniería no deja de crecer y ya no solo se trata de inversiones gubernamentales, sino de empresas y empresarios como Bill Gates de Microsoft o Niklas Zennstrom de Skype, por lo que debería existir de forma breve un control legislativo nacional, comunitario e internacional que regulara estas prácticas, así como asegurar siempre un buen uso de las mismas, siempre y cuando hayan sido avaladas por un comité de ética científica.

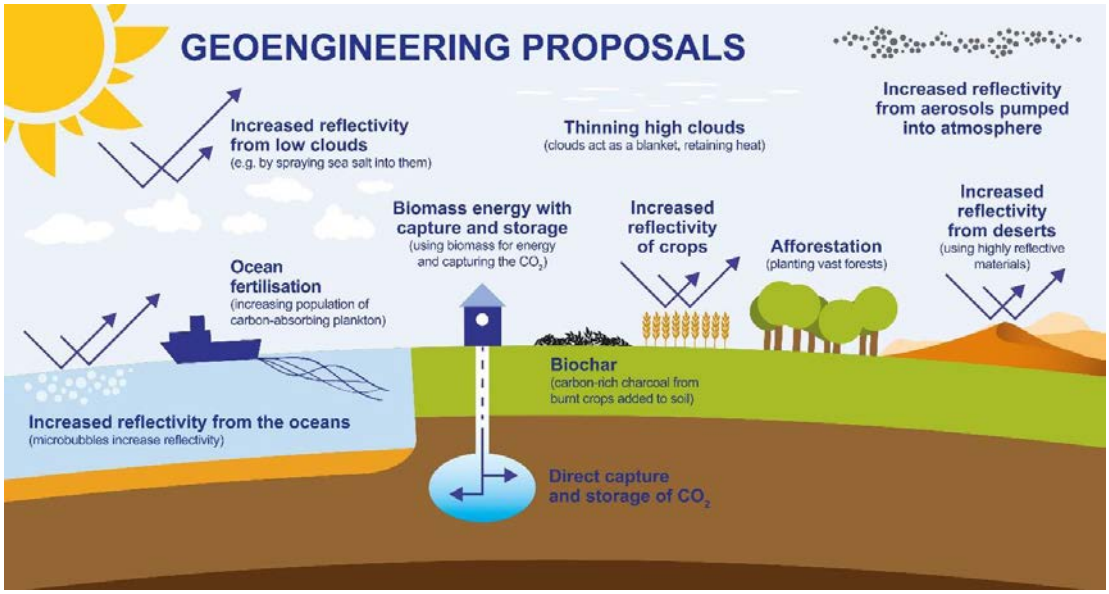


Figura 5: Ejemplos de técnicas de geoingeniería. Fuente: Universidad de Leeds
La leyenda urbana de los 'chemtrails'

El desconocimiento de estas técnicas y la intencionalidad de ciertos sectores por crear leyendas, hacen saltar a menudo las alarmas con una teoría conocida como *chemtrails*, del inglés —*chemical trails*— o lo que es lo mismo, trayectorias químicas. En ocasiones, cuando existen unas condiciones atmosféricas determinadas, caracterizadas especialmente por aire frío en las capas altas de la atmósfera, los aviones de mercancías y de pasajeros, pueden dejar una estela a su paso debido a que el gas que liberan los motores queda cuasi congelado y se mantiene durante unos minutos, algo parecido a cuando exhalamos vapor por la boca un día de frío.

Estas estelas (figura 6), conocidas técnica y oficialmente por el nombre de *contrails* son confundidas en ocasiones por técnicas de geoingeniería o incluso con fumigaciones químicas contra la población, algo totalmente inexistente pero que cientos de páginas web y bulos intentan afirmar día a día cada vez con más adeptos.

Si es cierto que, en ocasiones, como se ha visto, una avioneta particular puede despegar de forma ilegal porque su propietario cree que puede inhibir la formación de una tormenta de granizo, aunque eso sea en la mayor parte de los casos imposible. Por otro lado, el yoduro de plata al verterse en las capas bajas, no deja estelas tras de sí.



Figura 6: Contrails de un avión comercial bajo un cielo sin nubes

Estas creencias también hacen que ya existan grupos sociales agrupados en asociaciones legalmente establecidas contra los *chemtrails* y la geoingeniería, incluso con recogida de firmas para pedir investigaciones ante algunas sequías e inundaciones que se han dado. Esto carece de todo fundamento científico, pues hasta el día de hoy, la tecnología y la geoingeniería hacen que sea completamente imposible provocar de forma artificial una sequía, ya que necesitaría de un periodo largo y prolongado sin lluvias, y eso solo se puede explicar con una dinámica atmosférica a gran escala, no con el efecto aislado y puntual del yoduro de plata.

En otros casos incluso algunos ayuntamientos[13] han solicitado estudios para ver si verdaderamente esas creencias populares eran ciertas, algo totalmente desacreditado, pero que es entendible que cree alarma entre la población, dado el desconocimiento.

Se han dado incluso preguntas políticas, debates ciudadanos y notas de prensa afirmando que la sequía que por ejemplo ha sufrido el sureste español (de Alicante a Almería) durante años, ha sido provocada intencionadamente por sector turístico, para que acudieran más clientes en busca de sol, una cuestión que solo se explica por su

[13] «Camuñas recoge firmas para que Agricultura investigue la presencia de avionetas "anti-lluvia"» 2017. eldiario.es https://www.eldiario.es/clm/Camunas-Agricultura-investigue-presencia-antilluvia_0_681382405.html

ubicación geográfica y por el desgaste que sufren los frentes lluviosos según avanzan sobre la península.

Actualmente solo se puede actuar, y en un número muy limitado de ocasiones sobre eventos pequeños como una tormenta y solo durante unos minutos.

Los acuerdos internacionales

Actualmente no existe ningún acuerdo internacional para el uso de la geoingeniería, y las leyes de cada país difieren enormemente, por no hablar de los vacíos legales que aún existen sobre este asunto.

El Acuerdo de París[14] ratificado por la práctica totalidad de los países del mundo, se publicó en 2015 para luchar contra el cambio climático. En su primer párrafo ya se dice que «la temperatura media del planeta no deberá subir más de 2º.C y en medida de lo posible quedarse en 1,5º.C de aumento», un umbral que se estableció desde el mundo científico y que se considera como punto de no retorno. Una vez pasados esos +2º.C con respecto a la temperatura media, estaríamos abocados a los peores escenarios del calentamiento global y lo cierto es que la temperatura ya ronda el +1º.C de aumento. La mitad del camino está recorrido.

Aunque el acuerdo dice eso, no dice cómo debe hacerse y tampoco da los mecanismos para conseguirlo, ni limita las emisiones ni pone umbrales a los países. Para muchos científicos, dejó abierta la puerta a la geoingeniería, y dado el avance que están haciendo algunos países desde esa fecha, podríamos estar cada vez más cerca de algunas de estas técnicas, en vista a que las naciones no se ponen de acuerdo para frenar sus emisiones y estas no dejan de aumentar año a año. La única solución para algunos, solo puede estar en estas aplicaciones.

En vez de atacar las causas de fondo, y cambiar el modelo económico y de desarrollo actual, puede parecer que haya cierto interés en seguir con nuestro crecimiento sustentando en estos combustibles, para poder seguir emitiendo sin cambiar nada, pero que a cambio tengamos quien nos retire del CO_2 o quien enfríe el planeta con escudos para que no siga calentándose.

[14] UNFCCC: «Acuerdo de París» 2015.
https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

Reflexión del autor

Todas las técnicas que hemos visto podrían evitarse si consiguiéramos en la actualidad mitigar el cambio climático, aunque también nos enfrentaremos a sequías y tormentas naturales, de las que siempre han ocurrido y ¿podría la geoingeniería evitarlas? ¿podría la geoingeniería dar de beber en zonas áridas y a poblaciones sin agua?

Si atendemos a distintos fenómenos que pueden darse en el planeta, la geoingeniería puede ser planteada como última opción, cuando ningún otro medio sea posible y cualquier otra opción se haya dado por perdida, y siempre desde un punto vista humanitario y moral, jamás con fines bélicos, pues los países desarrollados estarían en clara ventaja con los que no lo están, y por otro lado sería una cuestión que también afectaría a la población civil, infraestructuras, alimentación…

Lo que quizá no sea necesario es buscar en la geoingeniería el problema que estamos creando actualmente en el planeta y solventarlo de raíz, porque cualquier desarrollo tecnológico también conlleva un riesgo, y por suerte la solución actual si la tenemos y no tiene un impacto potencial tan alto sobre el medio ambiente.

También habría que plantearse quién tiene derecho ante por ejemplo una sequía, a provocar primero las precipitaciones. Si toda España está sumida en un déficit hídrico y un frente que potencialmente puede ser estimulado para dejar precipitaciones entra por Galicia ¿sería esta la primera región en provocar lluvias? ¿Debería llegar primero hacia el Mediterráneo? ¿Debería hacerlo Madrid capital que tiene mayor población? Entraríamos en un conflicto geopolítico por los recursos, al igual que pasaría entre distintos países, lo que podría crear tensiones internacionales o incluso conflictos bélicos, y si se diera un caso como el de Chernóbil ¿puede producirse lluvia agravando el problema en un país para que no llegue a otro?

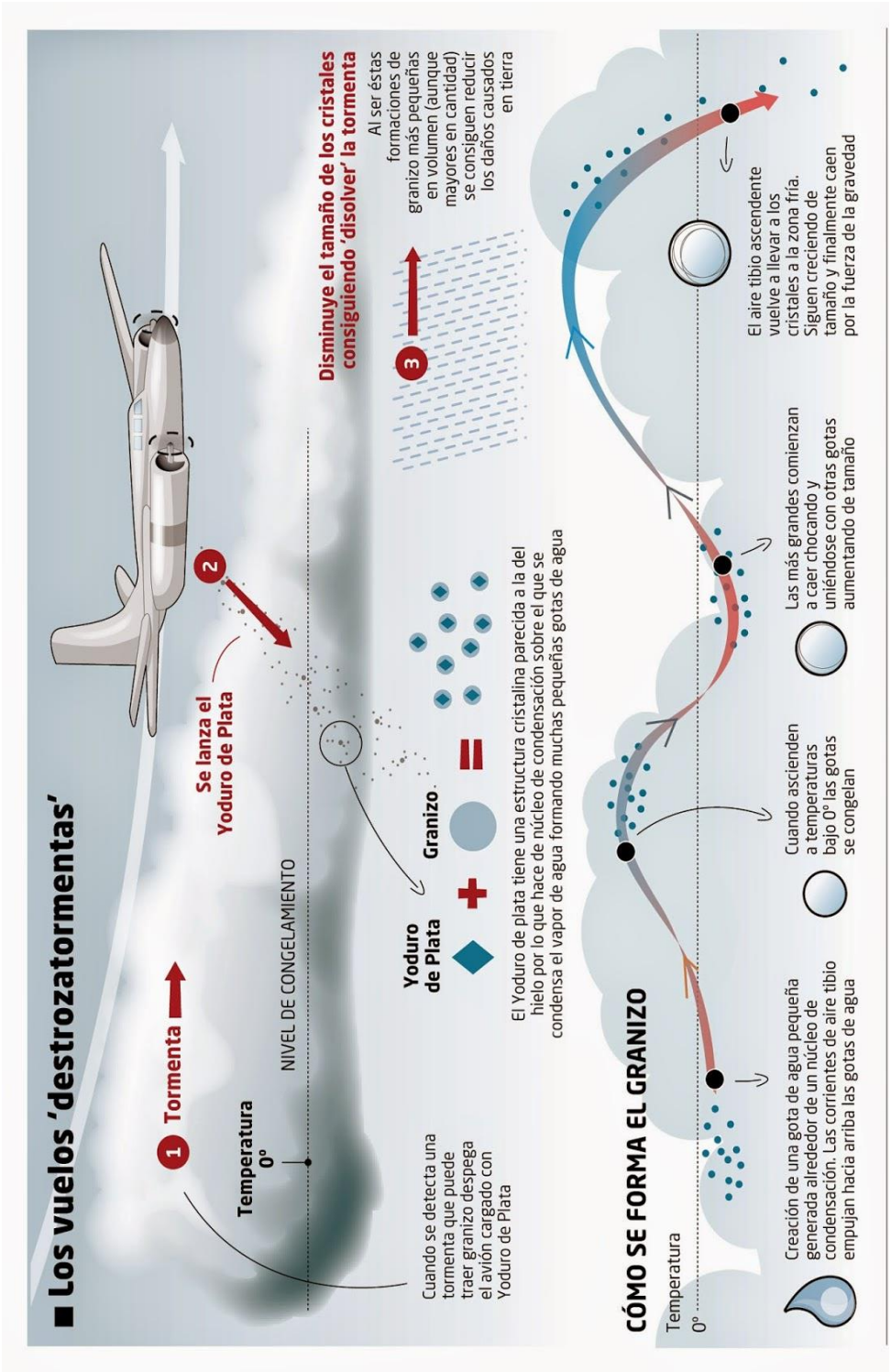
El impacto ambiental también debe tenerse en cuenta. Las sequías y las tormentas forman parte de la dinámica natural del clima e incluso cumplen una función ecológica, por eso también habría que valorar si provocar precipitaciones o inhibir el granizo solo porque afecte a las cuestiones humanas es correcto. También la acumulación de yoduro de plata puede tener impactos negativos en el medio ambiente, aunque todos los estudios parecen apuntar a que se trata de un impacto mínimo, pero lo cierto es que se trata de un material que queda depositado y que incluso puede pasar al organismo.

Si las empresas privadas comienzan a investigar en esta línea y se ven capacitados para ponerla en el mercado ¿quién lo regulará? La Cuarta Revolución nos traerá un

mayor desarrollo tecnológico y en algunos casos podrá ser beneficioso, pero en otros puede ser un arma de doble filo.

La realidad es que ya hay quien piensa en todo esto como solución, y aunque existe mucho más experimentado de lo que pueda parecer, resulta paradójico o incluso ilógico, que ya pensemos en ello como una solución al cambio climático cuando ya tenemos otras que podemos aplicar en cualquier momento en beneficio del medio ambiente y de la humanidad.

*Jonathan Gómez Cantero**
Investigador geógrafo-climatólogo
Depto. Meteorología de Castilla-La Mancha Media



Anexo 1: Elaborado por Pedro Jiménez para el diario *El Mundo*. Cedido este texto.

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

MARCO



índice

Documentos

MARCO

1021 La Segunda Guerra Mundial. Eclosión del cómic de propaganda. Manuel García Ruiz

1051 La seguridad de Europa, un problema real. Fernando del Pozo Enrique Fojón

1078 La solución de controversias en el derecho internacional del mar. Rosel Soler Fernández

1108 Crisis de la Iniciativa Mérida, nuevas técnicas de blanqueo de capitales del crimen organizado. Miguel Ángel Cumplido Tercero

1139 El «Mac Guffin» de Netanyahu. Consideraciones sobre el planteamiento israelí acerca del supuesto programa nuclear de Irán. Fernando Prieto Arellano

1165 Yihad y ramadán: el vínculo entre la yihad y el mes sagrado del islam en el fundamentalismo islámico. Enrique Arias Gil

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

07/2018 02 de abril 2018

*Manuel García Ruiz**

La Segunda Guerra Mundial.
Eclosión del cómic de propaganda

La Segunda Guerra Mundial. Eclosión del cómic de propaganda

Resumen

La Segunda Guerra Mundial fue el mayor enfrentamiento de la historia. Todos los recursos de los diferentes Estados se pusieron al servicio del esfuerzo bélico. Los Gobiernos buscaron el control informativo para influir en el pensamiento e ideología de la sociedad, con el objetivo de conseguir el apoyo de su población y el mantenimiento de la moral de sus tropas. Ya probado durante la Gran Guerra, el cómic, que vive su Edad de Oro, se revela ahora como uno de los medios con mayores posibilidades para lograr estos fines. Personajes tan populares como Supermán, Capitán América o Wonder Woman animan a los soldados en el frente y a la población en la retaguardia. En este artículo se analiza el impacto e influencia real sobre la población del cómic de propaganda durante la guerra.

Palabras clave

Propaganda, Segunda Guerra Mundial, cómic, historieta, superhéroe, influencia, información, ideología, comunicación.

World War II. Hatching the propaganda comic

Abstract

World War Two was the greatest conflict in History. All available resources of the different countries were put to work in the war effort. Governments pursued the info

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

control to influence on society thinking and ideology, with the aim of both getting population's support and maintaining troop morale. Already tested during the Great War, Comic, now in its Golden Age, rises as one of the tools with greater capabilities to achieve these goals: characters as popular as Superman, Captain America or Wonder Woman encourage soldiers at the front line and population in the rear. This article analyzes the propaganda comic, its effect and its real influence on society during WW2.

Keywords

Propaganda, World War Two, Second World War, comic, strip, superhero, influence, information, ideology, media.



Albert Done, poster patriótico. Solid Fuels Administration for War, 1945. Fuente: New Hampshire State Library. (www.nh.gov/nhsl)

Introducción

Durante los conflictos bélicos relativamente modernos (se puede marcar como punto de partida las últimas décadas del siglo XIX), el Estado se ha visto en la necesidad de procurarse el apoyo de la población a fin de conseguir aunar todos los recursos disponibles en pos de la victoria. La denominada economía de guerra abarca todos los sectores productivos del país, que sufre un cambio radical, fundamentalmente en su actividad industrial.

La Segunda Guerra Mundial no fue una excepción; todo lo contrario, el intervencionismo del Estado, claramente patente durante la Gran Guerra, llega ahora a su extremo a todos los niveles. Los diferentes Gobiernos centralizaron y dirigieron su sistema productivo, desde el fomento de la industria pesada, imprescindible para el esfuerzo bélico, al control de las jornadas laborales o el racionamiento de combustible y alimentos.

Y como ya sucedió en el conflicto de dos décadas antes, la producción gráfica se pone al servicio del Estado. Continuando la línea de acción ya iniciada en 1914, los carteles nos recuerdan la necesidad de ahorrar combustible, instan al granjero a producir más leche para el combatiente o apelan a los sentimientos patriotas, llamando al alistamiento, proclamando el heroísmo de los soldados propios o demonizando al enemigo.

En documentos anteriores[1] expliqué cuáles son los que considero requisitos fundamentales para considerar que un medio es capaz de adoctrinar e imponer una ideología: contar con una audiencia suficientemente amplia y que exista un acto volitivo de influir sobre las conductas y pensamientos del receptor para conseguir así un efecto de adoctrinamiento y transmisión de ideas. Nos encontramos entonces con una obra

[1] GARCÍA RUIZ, MANUEL, La viñeta al servicio de la Primera Guerra Mundial, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Boletín Electrónico 23/2015, 2 de marzo de 2015.
GARCÍA RUIZ, Manuel. «La viñeta, la nueva arma durante la I Guerra Mundial». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* 2017, n.º 9, pp. 73-103.
http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/195

propagandística. La sencillez de la historieta o el cartel[2] facilita su penetración entre la sociedad, con independencia de su nivel cultural. De ahí su éxito en la Gran Guerra.

Estas premisas continúan siendo válidas para el mayor conflicto de la historia. Si los Gobiernos, una vez probada su utilidad, recurren de nuevo al uso de la viñeta para influir en sus conciudadanos y atraerse su favor o elevar la moral de los soldados en el frente, ¿qué hace diferente a este nuevo conflicto respecto a la anterior guerra mundial? Fundamentalmente, la eclosión del cómic como medio de masas. Mientras que en 1914, el cómic daba aún sus primeros pasos, y predominaban las caricaturas, revistas humorísticas o *cartoons*[3], a partir de los años 20 y 30 del siglo XX, experimenta un auge sin precedentes. Surgen las grandes series, que llevan al cómic a consolidarse como fenómeno de masas: Flash Gordon, Tarzán, Príncipe Valiente, Tintín, Supermán, Batman, Terry y los piratas, etc., anteceden a la Edad de Oro de la historieta (décadas de los 40 y 50), momento en que se desarrolla la Segunda Guerra Mundial.

Previamente, durante el periodo entreguerras, se producen diversos conflictos que tienen también su reflejo en los cómics u otras manifestaciones artísticas. Dejando de lado la Guerra Civil española, que, al igual que la producción española de posguerra, merece un estudio separado por su proximidad e influencia en nuestra sociedad, es necesario referirse a la Segunda Guerra chino-japonesa (1937-1945), que ha de ser considerada en el marco del principal enfrentamiento del siglo XX, la Segunda Guerra Mundial. Aquella vuelve a reproducir los mismos rasgos de idealismo, apoyo nacional y xenofobia que caracterizaron a anteriores manga japoneses. China no se queda al margen y emplea la industria del recién creado *manhua*[4] con fines propagandísticos durante la guerra.

Pero será con motivo de la mayor conflagración bélica de la historia que alcanza su punto culminante la propaganda a través de la historieta, tanto por la gran cantidad de iniciativas de los Gobiernos, como por su amplia difusión, coincidiendo además con el comienzo de la edad dorada del cómic. No se dejan de lado los otros medios de

[2] Dos elementos conforman el relato gráfico: un mensaje icónico (dibujo o viñeta) y uno lingüístico (texto o bocadillo).

[3] El *cartoon* es una viñeta (o tira de viñetas) cómica publicada en un periódico o revista de carácter generalmente satírico sobre un personaje, hecho o situación y que suele transmitir un mensaje (político, crítico, etc.). No existe una traducción exacta en español, la más aproximada podría ser viñeta humorística o caricatura.

[4] *Manhua* es el nombre que reciben las historietas en China, equivalente al *manga* japonés. Se considera que la primera revista *manhua* apareció a finales de la década de 1920, experimentando un importante auge durante la Segunda Guerra Sino-japonesa.

propaganda (cine, prensa, libros, carteles, etc.), pero puede afirmarse, como se verá al final de este estudio, que ningún otro acontecimiento histórico ha cumplido mejor las dos premisas que he caracterizado como necesarias para unir cómic y propaganda, amplia audiencia y voluntad de difusión de ideas. Repasemos cómo utilizaron este medio los diferentes contendientes. Dejaré de lado las otras manifestaciones artísticas (carteles, *cartoons*, revistas, etc.) para enfocarme solo en el cómic propiamente dicho.

El Eje. El cómic, un medio escasamente aprovechado

Alemania y los recelos de Hitler a la historieta

A pesar del amplio uso que el Gobierno alemán realizó de la maquinaria propagandística, hasta el punto de crear el Ministerio de Propaganda, dirigido por Joseph Goebbels, y que alcanzó prácticamente todas las esferas de la sociedad, resulta curioso comprobar cómo apenas se aprovecharon las posibilidades que ofrecía la historieta, tal vez por el aparente desprecio que sentía Hitler hacia el género, circunstancia que hay que unir al endémico escaso desarrollo de la historieta alemana.

Según una opinión generalizada entre amplios sectores, el *Führer* no tenía en muy buena consideración el cómic, por lo que su aparato propagandístico apenas se dedicó más que a contratacar al que llegaba del prolífico Estados Unidos. Así, tras la publicación por la revista *Look* de la historieta *How Superman would end the war*, en la que el héroe americano captura a Hitler y Stalin para ser juzgados en la Sociedad de Naciones, la cual condena a ambos por crímenes contra la humanidad, la revista semanal de las SS, *Schwarze Korps*[5], publica en su edición de 25 de abril de 1940 el artículo «¡Siegel ataca!», donde el creador de Supermán es calificado de judío intelectualmente circuncidado y pesetero, su personaje vilipendiado y ridiculizado como un «musculitos de poses bastante raras» y finaliza compadeciéndose de los «pobres jóvenes americanos, que deben vivir en un ambiente envenenado sin siquiera ser conscientes del veneno que les ofrecen cada día». Este desprecio por el cómic se manifestó también por el desdén o dejadez con que fueron tratadas las revistas o publicaciones juveniles en los países ocupados, como Bélgica[6].

[5] Esta revista sirvió como medio oficial para la difusión de las ideas nazis de los líderes de las SS, como el propio Himmler, el estilo de vida alemán y la pureza de la raza aria. Se caracterizó por su virulencia antisemítica.

[6] «*Ocupada Bélgica, los alemanes menospreciaron la BD (Bande Dessinée)*». FLAMAND, SOPHIE,

No obstante, al margen de las revistas expresamente dirigidas a la juventud y a pesar del desinterés hacia los cómics, sí hubo algunas manifestaciones casi anecdóticas, producidas y supervisadas por el Instituto de Propaganda Alemán (*Deutschen Propaganda-Atelier*), la división de diseño gráfico del Ministerio de Propaganda, que vigiló estrictamente todas las formas de arte y dictó normas para asegurar su adherencia al régimen[7]. La principal historieta publicada en Alemania durante la guerra fue *Bilderbogen vom Kriege* (Imágenes de la guerra), publicado entre 1940 y 1944. Se trata de un cómic con dibujos simples y claros, sin bocadillos (el diálogo y explicación iban en la parte inferior), que recuerdan en su aspecto externo al Príncipe Valiente. Su principal argumento era el histórico, aunque se adaptaba para mostrar la valentía y el heroísmo de los combatientes alemanes. Títulos significativos fueron *Unser Afrikakorps (*Nuestro Áfrikakorps*), Kampf um Kreta (*Batalla por Creta*), Die Versenkung des Flugzeugträgers Ark Royal (*El hundimiento del portaviones *Ark Royal*) o Deutsche U-Boote vor Amerika (*submarinos alemanes frente a América*).* Pero, como reconoce el propio Instituto Goethe (equivalente al Instituto Cervantes español) los cómics en la Alemania de la guerra «no experimentan una difusión general, no pasan de ser un fenómeno marginal»[8]. He aquí una



Bilderbogen vom kriege. Fuente: http://vorkriegscomics.rotfuchs44.bplaced.net/



How Superman would end the war. Look Magazine, 1940. www.archive.org

*Belgique occupée, BD pour aide*r, *Casemate* núm. 60, junio 2013 (p. 12).
[7] HELLER, STEVEN *Gothic Horror,* publicado en la revista digital Eyemagazine núm. 62, invierno 2006 (www.eyemagazine.com)
[8] HANS-PETER DÜRHAGER, *El arte del cómic en lengua alemana*, Goethe-Institut, 2004. Disponible en

oportunidad inexplicablemente perdida para los mayores promotores de la propaganda. ¡Qué alejados de las palabras del propio Hitler en *Mi lucha* al hablar sobre la oratoria y la escasa capacidad de la población para comprender los mensajes[9]!: «En mucho menos tiempo, de un golpe diría yo, la gente comprenderá una representación gráfica de algo que exigiría un largo y laborioso esfuerzo de lectura para entenderlo».

Italia. Mussolini y Mickey Mouse

Al contrario que el nazi, durante los años previos al comienzo de la guerra, el régimen fascista sí supo ver el potencial propagandístico que le ofrecía el *fumetto*. Diversas publicaciones como *Il Giornale dei Balilla* (1923), suplemento del periódico *Il popolo d'Italia* (órgano del Partito Nazionale Fascista) y *La piccola italiana* (1927) lanzaron historietas con marcado carácter ideológico para los jóvenes italianos. Mientras esta imponía las normas de conducta de la *donna* fascista («atrevida y capaz de sacrificarse por el bien supremo de la nación»), aquella ya preparaba en su presentación a los niños como futuros soldados, imitando el modelo militar y enseñándoles nociones sobre la guerra: «no se gana el alma de la Nación si no se cuida la educación intelectual y moral de los niños y los jovencitos… aquella italianidad que es vuestro orgullo y vuestra fe»[10].



Topolino núm. 1, 1932. Fuente: www.topopedia.it

A partir de 1939, en un mercado con abundancia de cómics norteamericanos, el Ministero della Cultura Popolare prohíbe la publicación de los extranjeros, al tiempo que se imponen unos férreos requisitos a los nacionales: exaltación del heroísmo, patriotismo y superioridad de la raza italiana. La solución adoptada en algunos casos por los editores fue de lo más simple: italianizar

http://www.goethe.de
[9] Capítulo 6 volumen 2.º: «Nuestra lucha en los primeros tiempos. La importancia de la oratoria».
[10] DI LUOFFO, ANTONELLA, *Il fascismo e i fumetti*, Mente Sociale, 7 octubre 2009. www.mentesociale.it

los nombres de los personajes americanos. La excepción a esta censura a todo lo americano vino de mano de la Disney: la revista *Topolino*[11] (1932), nombre italiano de Mickey Mouse, continuó publicando material americano hasta 1942. Dice la leyenda que la pasión de los hijos de Mussolini hacia el personaje salvó de la quema al famoso ratón. Posteriormente, y hasta el final de la guerra, Topolino fue reemplazado por Tuffolino, un personaje humano pero muy similar a Mickey Mouse hasta que la posguerra devolvió a los kioscos al original Topolino/Mickey Mouse.

Ya en pleno conflicto, los *fumetti* se centran en exaltar la heroicidad y patriotismo de los soldados italianos. La muerte de un héroe «no es un precio excesivamente alto por quien combate en nombre de un ideal»[12], especialmente si con ello se exalta la alianza Roma-Tokyo-Berlín; ese es el final del protagonista de *Un italiano contro la Stella Rossa*, historieta de fantapolítica, publicada en *L'Avventuroso* en 1939: la lucha entre los comunistas —chinos y rusos—, que se disputan la conquista de Oriente se soluciona gracias a la intervención del héroe italiano. Otros personajes se adaptan a las circunstancias; así, *Furio almirante,* personaje creado en 1941 por Luigi Bonelli y dibujado por Carlo Cossio en las páginas de *L'Audace* es un boxeador que imparte justicia a lo largo del mundo y que durante la guerra se viste de soldado para aportar su grano de arena al esfuerzo bélico italiano. *Romano il legionario* (1938) ejemplifica un caso más curioso; el protagonista, un piloto italiano que combate en la Guerra Civil española, creado por el también piloto Kurt Caesar, alcanzó gran popularidad en Italia, pero su creador, que acompañó a Rommel como reportero de guerra, trabajó desde la sombra para la Resistencia. La sátira es empleada también para ridiculizar a los aliados[13], que son combatidos directamente por otros héroes, como Tore, *Il mozzo del sommergibile,* un grumete a bordo de un submarino italiano (1940-43); pero conforme empeora la situación



Romano il legionario. Fuente: www.ereticamente.net

[11] Inicialmente, Topo Lino (Ratón Lino), debido a problemas en la compra de los derechos de publicación. Topo Lino derivó en el conocido Topolino.
[12] CARABBA, CLAUDIO, *Il fascism a fumetti*, Guaraldi, Rimini, 1973 (p. 142).
[13] Los marinos de la *Royal Navy* son representados, según Carabba, como unos cobardes.

bélica para Italia, la producción propagandística disminuye. El propio Tore tendrá que regresar a su patria a bordo del submarino y asistir, impotente, a los raids aéreos enemigos contra su país.

Japón. El manga al servicio del imperio

Para Japón, la Segunda Guerra Mundial dio comienzo en 1937, en su intento de expansión sobre China. Hasta ese momento, los dibujantes de manga habían gozado de libertad de expresión, pero con el advenimiento de la guerra comenzó una campaña de represión y sometimiento a las directrices políticas, que incluso llevó a la cárcel a algunos autores que manifestaron su oposición al Gobierno. Hasta su derrota en 1945, el Gobierno japonés utilizó el *manga* como medio de difusión patriótica, obligando a los autores a trabajar para la maquinaria propagandística, con independencia de su ideología. A partir de 1940 los dibujantes debían inscribirse en la *Shin Nippon Mangaka Kyokai* —nueva asociación de dibujantes de manga de Japón— y respetar sus preceptos. Otros autores, sin embargo, abrazaron las premisas impuestas, e incluso algunos colaboraron abiertamente con los nazis.

Se llega a producir una guerra incruenta en torno al manga. Por una parte, los dibujantes que se adhirieron a los preceptos del Gobierno popularizan panfletos con imágenes que demonizan al enemigo y glorifican el valor nipón en el campo de batalla del Pacífico. También instan a la población civil a asumir sacrificios y penalidades debido a la escasez, en aras de contribuir al esfuerzo de guerra. El Gobierno japonés llegó a publicar cómics específicamente para las naciones aliadas con el objetivo de minar su moral, donde mostraban victorias orientales, la destrucción de los aliados y les exhortaban a la rendición como única salida ante la supuesta falta de esperanza. Algunos dibujantes como Ryuichi Yokoyama fueron enviados al frente para crear cómics o filmes de animación que mantuviesen alta la moral de los militares japoneses. Los aliados contratacaron con disidentes, como Taro Yashima, que había sufrido cárcel por su oposición al Gobierno militarista japonés y que se exilió a Estados Unidos, donde desarrolló su trabajo como artista en una agencia de inteligencia (*Office of Strategic Services*), antecedente de la CIA; su personaje *Unganaizo* (el soldado sin suerte) criticaba cómo un pastor se convierte en soldado y muere luchando por unos líderes corruptos. El cómic fue encontrado a menudo en los cadáveres de soldados japoneses, indicio de que consiguió su propósito y ejerció una importante influencia

sobre el espíritu de lucha de sus lectores. A sus cómics unió la difusión de panfletos en japonés que eran arrojados sobre el frente, con frases como «No mueras» o «Papá, sigue vivo»[14]. El *manga* se convirtió así en una herramienta gubernamental y, como tal, tras el fin de la guerra fue fuertemente censurado por los aliados, lo que no impidió su amplia difusión como medio de reivindicación cultural y afirmación nacional del país ocupado y medio de divertimento para la nueva sociedad civil posbélica.


Norakuro. Fuente: www.pinterest.es

El ambiente prebélico en Japón se manifiesta en la transformación que sufren las publicaciones infantiles en los años 30. Sus protagonistas se lanzan a las armas y se preparan para el combate bajo un grito de guerra común: *Ganbatte*[15], que exhorta a la población japonesa a los sacrificios venideros durante la guerra. Entre las historietas bélicas que surgen antes de la guerra contra China destaca *Norakuro* (1931-1941), obra de Suhou Tagawa. El protagonista era un perro blanco y negro, soldado de segunda clase enrolado en un Ejército imperial canino, que va ascendiendo hasta alcanzar el grado de sargento. Pero el tono humorístico de la serie y especialmente la escasez de papel, llevan al cierre de la publicación en 1941 a pesar del éxito que había alcanzado y de su gran popularidad entre las tropas de ocupación japonesas en el Estado títere de Manchuria. En una línea más propagandística, el cómic *Hakanosuke Hinomaru* (1935), de Kikuo Nakajima, continuando la tradición japonesa, exaltaba las esencias militaristas a través de su protagonista, un joven espadachín samurái.

[14] PULVERS, ROGER, *Taro Yashima: an unsung beacon for all against 'evil on this Earth'*, The Japan Times, Tokyo, 11 septiembre 2011.
[15] Palabra japonesa que puede traducirse por perseverancia o constancia, pero que refleja más bien un espíritu de lucha, de impulso vital que motiva a esforzarse al máximo aun en las circunstancias más negativas. Una traducción más libre pero más adecuada, propuesta por Gálvez Delgado («El espíritu japonés en una palabra: Ganbatte!») es *¡Ánimo…! ¡No te rindas…!.* La traducción adoptada en lengua inglesa es *«Do your best!».*

Los aliados. Aprovechamiento del cómic

Con la excepción de Japón, los países del Eje no aprovecharon en demasía las oportunidades que les brindaban los cómics. No sucedió lo mismo con los países aliados, si bien no se puede hablar de un uso homogéneo del medio; así, nos encontramos un amplio abanico en el grado de su utilización, que va desde su prácticamente nulo empleo, como es el caso de la Unión Soviética —que sí difundió ampliamente su propaganda por otros medios, como los *pósters*— hasta su uso exhaustivo por parte de Estados Unidos.

Francia y Bélgica. Entre la resistencia y el colaboracionismo

La Francia de la Segunda Guerra Mundial se debatió entre resistir a las fuerzas nazis o colaborar con ellas. Hasta 1942, tanto en el París ocupado como en la «Francia libre» se publicaban una docena de revistas juveniles. Pero a partir de esa fecha, desaparecen una a una, lo que contrasta con la aparición de *Le Téméraire* (1943-1944), cuyo héroe en páginas centrales, Marc el Temerario, impregnado de una ideología nacional-socialista, combatía a soviéticos y judíos. En una época de escasez de papel, las tiradas alcanzaron los 150.000 ejemplares, con varias páginas en color. El Gobierno de Vichy consideró importante controlar a la juventud mediante publicaciones afines; las revistas juveniles cumplieron la función de entretenimiento del circo para el pueblo romano en la Francia libre; una vez desaparecidas estas publicaciones, el Gobierno, autorizado por los ocupantes, favoreció la difusión de la nueva revista. Curiosamente, no participaban en ella alemanes, solo franceses, si bien muchos autores se justificaron posteriormente en la necesidad de ganarse la vida y la ausencia de otras publicaciones donde poder trabajar. Antisemita y racista, apelaba a la juventud a abrazar el espíritu caballeresco (así son calificados los kamikazes japoneses o los cadetes del Alcázar de Toledo), al tiempo que organizaba actividades orientadas a los niños durante su tiempo libre.

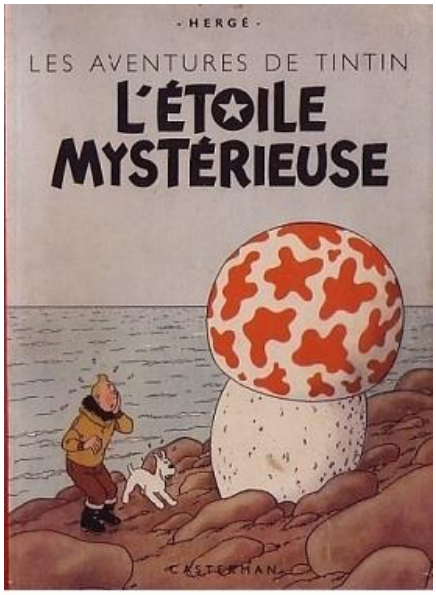


La bête est morte!
Fuente: www.bedetheque.com

A partir de 1942 comienza a publicarse en París otra revista ilustrada juvenil, *Jeune Patriote*, editada por el partido comunista francés de forma clandestina (tras la liberación, la revista se legaliza y cambia de nombre con posterioridad, adoptando el de *Vaillant* en 1945). Las dificultades para conseguir papel, unidas a su clandestinidad y marcado mensaje político, limitaron su edición, por lo que no sería hasta su cambio de nombre, ya en la posguerra, que alcanzaría notoriedad. Ya en las postrimerías del conflicto (1944) aparece *La bête est morte: la guerre mondiale chez les animaux* (La Bestia está Muerta: la Guerra Mundial en casa de los animales), concebida por Victori Dancette y Jacques Zimmerman y dibujada por Edmond-François Calvo; realmente es publicada tras la liberación francesa, si bien restaban todavía algunos meses para la resolución definitiva de la guerra. La historieta, en la que cada nacionalidad es representada por un tipo de animal, cuenta el sacrificio de la resistencia (débiles conejos), las aberraciones cometidas por los alemanes (fieros lobos) o la liberación anglosajona (bisontes americanos o bulldogs británicos).

En Bélgica, el escaso interés mostrado por los nazis hacia la BD permitió la publicación de algunas revistas locales, como *Le Journal de Spirou* (1938), siempre que no entrasen en cuestiones políticas. La censura alemana se vio suavizada en el caso de esta revista hasta el punto de que el oficial alemán encargado de la misma favoreció su publicación y difusión a través de una red clandestina, lo que fue aprovechado para utilizar el magazine como medio de transmisión de mensajes a la resistencia. Pero el rechazo de los editores (Dupuis) a un administrador alemán y a publicar una revista de propaganda nazi, así como las crecientes sospechas de colaboración con la resistencia provocaron un endurecimiento de la censura a partir de 1943 y a su distribución de forma marginal hasta la liberación.

Diferente fue la situación que vivió el más famoso dibujante belga, Hergé (seudónimo de Georges Remi), creador de *Tintín*. A causa de la progresiva desaparición de espacios donde publicar, Hergé acepta la propuesta del editor de *Le Soir*, que bajo control alemán se orienta al nacionalsocialismo, para dibujar un suplemento juvenil semanal. Gracias a su participación en este periódico, desarrolla una prolífica carrera durante el periodo bélico. Son innumerables las discusiones acerca del posible colaboracionismo de Hergé con los alemanes, acrecentadas por la afirmación de un antiguo compañero de periódico, el nazi León Degrelle, que reivindicaba que el dibujante se había inspirado en él para crear al popular reportero[16] y la adopción por parte de grupúsculos de extrema derecha de Tintín como símbolo. Lo cierto es que aunque la mayoría de viñetas creadas por Hergé fueron apolíticas, el grado de aceptación y permisividad por parte de los ocupantes con el dibujante han levantado las sospechas de muchos de sus detractores, máxime al analizar su obra *La estrella misteriosa*, donde se refleja una orientación claramente antiamericana y antisemita y mayor condescendencia con los países del Eje (o los países afines). En este álbum, en que una expedición acude a investigar un meteorito, los científicos son ciudadanos de los países del Eje o germanófilos, que tendrán que enfrentarse a un malvado empresario judío que navega en un barco estadounidense, si bien estos detalles fueron suavizados o modificados en versiones posteriores, donde desaparece el pabellón americano y no se hace referencia a los judíos.



Hergé: L´étoile mystérieuse
Fuente: www.bedetheque.com

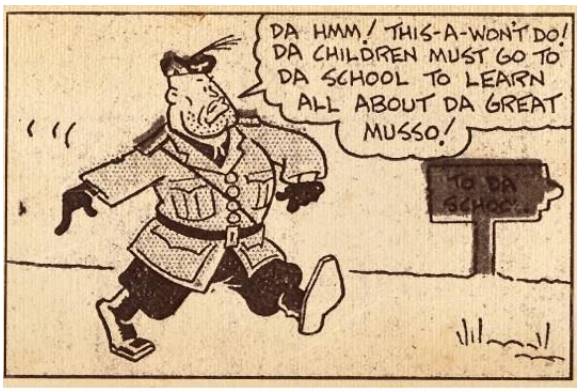
«Errores de juventud», como afirman sus seguidores, colaboracionismo voluntario o, parafraseando a Ortega y Gasset, resultado de las circunstancias y de su propia

[16] DEGRELLE, LEON, *Tintin, mon copain*, Editions du Pélican d'or, 2000. Este libro, escrito en 1992 y publicado tras la muerte de su autor, está prohibido en varios países, entre ellos Bélgica y Francia, por su apología del nazismo y discurso antidemócrata. Solo se editaron 1000 ejemplares, la mayoría de los cuales fueron destruidos o retirados, si bien puede consultarse en versiones pdf, normalmente en páginas de grupos políticos de extrema derecha. Sus afirmaciones sobre el colaboracionismo de Hergé y su implicación en la causa nazi son tomadas, en general, por poco creíbles y exageradas.

educación, la polémica sobre la participación de Georges Remi en la difusión de la ideología nazi no parece tener mucho sentido en tanto en cuanto el propio desinterés del III Reich por el cómic en general y la absolución que recibió el dibujante de la acusación de colaboracionismo tras la liberación belga. De todas formas, la obra de Hergé y su posible politización bien merecen un estudio más pormenorizado fuera del contexto que es la Segunda Guerra Mundial.

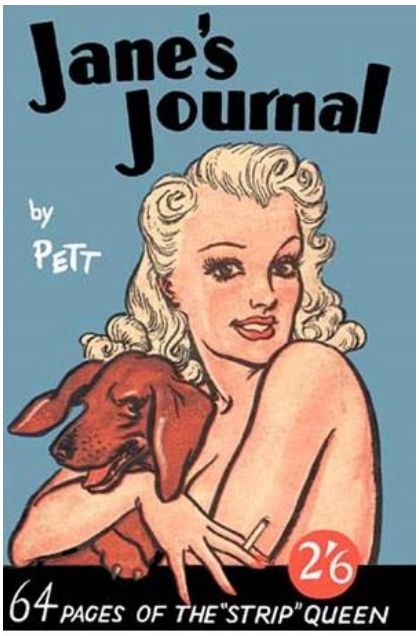
La flema británica como barrera contra Alemania

Durante la Segunda Guerra Mundial, los kioscos británicos continuaron ofreciendo cómics para los más pequeños, si bien fueron prohibidas nuevas publicaciones a consecuencia de la escasez de papel. Los longevos *The Dandy* (1937-2010) o *The Beano* (1938), este último publicándose aún en la actualidad, intentaron mantener una situación de normalidad a pesar de las restricciones, que les obligaron a disminuir su periodicidad (pasaron de semanales a quincenales y ambas publicaciones alternaron su salida al mercado) ofreciendo a los niños un medio de distracción que les alejase de las penurias y dificultades de la guerra. Pero no solo se centraron en entretener y divertir a los más pequeños y el tema de la guerra, aun humorísticamente, ocupó muchas historias: se reían de los alemanes (*Andy and Hermy the Nasty Nazis*), los expulsaban de las islas (*Desperate Dan, Lord Snooty*) o capturaban U-boats mediante avestruces (*Big Eggo*). Tampoco los aliados de los alemanes, los italianos quedaron al margen: el creador de *Andy and Hermy* y *Desperate Dan* dio una vuelta de tuerca más con *Musso The Wop*, una caricatura de Benito Mussolini (el título completo era *Musso The Wop - He's a Big-a-da-Flop*) que aparecía como un estúpido y goloso; el mensaje que los niños debían captar era claro: si el jefe de los «malos» era tonto, no tenían nada que temer de ellos, nuestros soldados vencerían. Clara muestra de propaganda para elevar la moral, en este caso, de los niños que veían cómo sus mayores marchaban a combatir en la guerra.



Musso the wop. Fuente: ukcomics.wikia.com

El otro sector de población a que se dirigieron los cómics fue el adulto, en particular, los combatientes. En 1932, Norman Pett creó para el tabloide *The Daily Mirror* una tira cómica (*strip comic*), *Jane's Journal Or the Diary of a Bright Young Thing,* cuya protagonista, la cándida Jane, perdía su ropa con pasmosa facilidad. Su actitud provocativa le reportó una enorme popularidad entre los soldados, especialmente a raíz de sus desnudos integrales a partir de 1943, y les insuflaron de moral hasta el punto de que cuenta la leyenda que, tras irrumpir en una de sus aventuras en medio de una multitud de soldados, el Ejército británico fue capaz de avanzar cinco millas en el frente del Norte de África. Se calcula que alcanzó los cuatro millones de lectores diarios y el propio ministro de Defensa británico la consideraba un catalizador de la moral de las tropas; se llegaron a imprimir ediciones con antelación a su publicación para que fuesen distribuidos entre barcos y submarinos y así pudiesen ser leídas en alta mar.



Jane's Journal.
Fuente:www.tebeosfera.com

Estados Unidos o cómo «vender» la guerra en el cómic

Encorsetado por el tradicional aislamiento norteamericano (solo roto durante la Gran Guerra), el Gobierno estadounidense, conforme avanzaba el nuevo conflicto, percibió la cada vez mayor dificultad de mantenerse al margen y prestar solo apoyo económico y material a los aliados. En previsión de su probable entrada en guerra, inició una campaña en masa de propaganda, en la que buscó convencer al público de la inevitabilidad y necesidad de la guerra ante el totalitarismo alemán, italiano y japonés. Ya mencioné anteriormente cómo *Superman* (Jerry Siegel y Joe Schuster*, National Comics*, 1932) dio su versión para acabar la guerra en 1940 capturando a Hitler y Stalin (la URSS no era bien vista aunque después tuvo que ser aceptada como aliada con el fin de combatir a los nazis). El joven piloto Barney Baxter (*Barney Baxter in the Air, 1935*), ideado por Frank Miller (no confundir con el famoso dibujante y cineasta de *Batman*, *Daredevil*, *Sin City* o *300*), pasa de combatir contra piratas o mafiosos

sudamericanos a enfrentarse a nazis y japoneses alistado en la USAF, adelantándose así a la entrada de su país en combate. Ham Fisher traslada las peripecias de su boxeador *Joe Palooka* (1930) a la guerra a partir de 1941, tras el acuerdo al que llega con el Departamento de Defensa para utilizar su cómic como promoción de la participación del país en la guerra[17]. Un camino diferente siguió el dibujante Dave Breger, quien se alista en el Ejército en 1941 y bajo el título de *Private Breger* comienza a editar una tira con tintes autobiográficos que se publica en el *Saturday Evening Post* y adquiere notable éxito, lo que conduciría a una colaboración más intensa con el Ejército, que se tradujo en la colección *G. I. Joe*. El término G.I. no era más que el acrónimo militar *Government Issue*, al que se añadía el significativo nombre del protagonista, un soldado que respondía por Joe Trooper. El término G. I. Joe adquirió tal popularidad que fue adoptado por los soldados y, posteriormente, en todo el frente, como la jerga para referirse al soldado de Infantería norteamericano. La lista de personajes patrióticos se amplía hasta términos insospechados: *The Shield* (aparece en el primer número de Pep Comics, enero de 1940) ostenta el honor de ser el primer héroe patriótico estadounidense que viste un traje basado en la bandera de las barras y estrellas; le imitarían otros como *Uncle Sam* (National Comics, 1940), *U.S. Jones* (Wonder World Comics, 1941), *The Eagle* (Science Comics, 1940), *The Flame* (Wonder World Comics, 1940), *Minute Man* (Master Comics, 1941), *Captain Battle* (Silver Streak Comics, 1941) o el más conocido de todos, *Captain America* (Timely Comics, 1941), por citar solo algunos. Cierto es que no todos corrieron la misma suerte y mientras algunos apenas aguantaron algunos embates contra el enemigo, otros resistieron la guerra y han llegado hasta la actualidad.



Pep Comics núm. 1 (1940)
Fuente: www.comics.org

Después del ataque japonés del 7 de diciembre de 1941 a la base aeronaval de Pearl Harbour, ese estímulo sobre la población ya no se antojaba necesario, una vez percibida

[17] HEINTJES, TOM, *Presarvin' Freedom: Al Capp, Treasury Man,* Hoogan's Alley, 1998.

claramente la amenaza real de las fuerzas del Eje[18]. Pero la propaganda en el cómic norteamericano no había hecho más que comenzar…

Tras la declaración de guerra, se produce una avalancha de «alistamientos» de pilotos: en el Ejército se enrola *Johnny Hazard* (de Frank Robbins, 1944) y en la Navy *Buz Sawyer* (de Roy Creane, 1943), que participa en la guerra del Pacífico. Este último contó con la colaboración de la propia Armada estadounidense, que permitió al dibujante documentarse *in situ* durante la guerra.

Las principales editoriales norteamericanas colaboraron activamente: *King Features Syndicate*, *Timely Comics* (ahora *Marvel*), *National Comics* (ahora, *DC Comics*) y hasta la propia *Disney*. Sin olvidar productos puramente militares, como la revista *Stars and Stripes*, creada ya durante la I Guerra Mundial, y que recogió en sus páginas las aventuras de algunos de los héroes mencionados. *History Channel* estima que se vendían unos 15 millones de ejemplares de estos superhéroes patrióticos al mes en 1942, cantidad que se elevaría a 25 millones mensuales el año siguiente[19] a pesar de las restricciones de papel y el control que sobre el mismo ejercía el Gobierno, que lo distribuía a las empresas en función de sus necesidades a través de la Oficina de Información sobre la Guerra (OWI), lo que suponía, finalmente, una influencia indirecta sobre la industria del cómic. Qué parte de este éxito se debe al patriotismo[20] (impuesto o no) y qué parte al creciente y lucrativo negocio en sí mismo es difícil de cuantificar, pero lo cierto es que tuvo un importante efecto propagandístico, no solo entre el público en general, sino entre los propios combatientes; se calcula que más del 40 % de soldados leían *comic-books* en el frente. El Departamento de Marina supo sacar partido del tirón popular de alguno de ellos, como *Superman*, hasta el punto de ordenar la inclusión de sus ejemplares a partir de abril de 1942 «entre las provisiones básicas destinadas a la guarnición de los Marines en las islas Midway»[21]. Antonio Martín calcula unas cifras muy similares de ventas, 23 millones mensuales para 1943, facilitadas «tanto por un fácil patrioterismo propiciado por el clímax del momento como

[18] No entraré en el debate sobre la posibilidad de que EE. UU. hubiese conocido la posibilidad de ese ataque con anterioridad y no hizo lo suficiente para evitarlo, lo que le sirvió como excusa para entrar en guerra. Numerosos artículos y libros se han escrito sobre esta hipótesis.
[19] *Comic book superheroes unmasked*, The History Channel, documental emitido en 2003.
[20] *Los comic-books siempre han sido patrióticos por naturaleza*. Sargento Mayor (retirado) US Army Herbert A. Friedman, Comic book Psyop, agosto de 2013, disponible en http://www.psywarrior.com
[21] Superman's dilemma, revista Time, 13 de abril de 1942. Disponible en www.content.time.com/time/magazine

por el convencimiento de muchos editores de que la politización de los cómics era comercial y serviría para aumentar las ventas»[22]. El propio Stan Lee, el mítico creador de personajes de la Marvel, como *Hulk*, *Spider-man*, *The Avengers* (Los Vengadores) o *Fantastic Four* (Los Cuatro Fantásticos) opinaba en el mismo documental del canal televisivo de historia que los *comic-books* «tenían tanta propaganda proamericana que podría llegar a imaginarse que estábamos siendo subsidiados por el Gobierno, pero nosotros solo pensábamos que teníamos que hacerlo». Subsidiados o no, los superhéroes son utilizados para colaborar en portadas, anuncios en prensa para animar a los lectores a la compra de bonos y sellos patrióticos, a realizar donaciones o a reciclar el racionado papel. El grupo *Justice Society of America*, al que pertenecían personajes tan conocidos como Wonder Woman, Hawkman, Atom o Dr Fate llega incluso a repartir por la hambrienta Europa cápsulas que, tratadas con una solución especial, se convierten en completos platos de comida (*All-Star Comics* núm. 14, enero de 1943). Se entiende que este «milagro» solo era posible si se adquiría el cómic en cuestión. A cambio de esta colaboración, las editoriales se aseguraban el suministro de papel y un aumento de las ventas. Sea como fuere, el resultado final es conocido por los seguidores del cómic: la llamada *Edad de Oro*, asociada indivisiblemente a la Segunda Guerra Mundial.



All-Star Comics 14 (1943)
Fuente: www.dc.wikia.com

Las tramas y argumentos buscaron vender la idea de que América (EE. UU.) era un lugar donde prevalecían la igualdad y la ciencia sobre la ignorancia, un lugar donde la gente que se esforzaba podía alcanzar el éxito, al tiempo que se velaba por proteger a los oprimidos[23]. La industria del cómic, junto al Gobierno, coincidió en difundir una serie de mensajes, como la necesidad de unir a la población en el esfuerzo bélico, rebatir la

[22] MARTÍN, ANTONIO, *Sobre los cómics de superhéroes y otras cuestiones*, Tebeosfera, 2002.

[23] SCOTT, CORD A., *Comics and Conflict: War and Patriotically Themed Comics in American Cultural History From World War II Through the Iraq War,* Dissertations, Paper 74, Loyola University Chicago, 2011. Disponible en http://ecommons.luc.edu/luc_diss/74

propaganda del Eje, dibujar al enemigo como falto de moral, bruto y, especialmente los japoneses, subhumanos, o convencer a la sociedad de que los aliados luchaban por una causa justa. Repasemos algunos de los títulos más conocidos.

Superman, el Hombre de Acero, mostró pronto su apoyo a la causa norteamericana y un intenso activismo. Su procedencia no solo extranjera, sino extraterrestre, no supuso un impedimento para alinearse en el bando aliado desde antes del comienzo de la guerra. Sus acciones van desde la defensa de las tropas americanas al ataque abierto a las fuerzas del Eje, bien hundiendo la flota japonesa, bien derribando cazas nazis, bien lanzándose en paracaídas junto a los combatientes aliados en el desembarco de Normandía. Y todo ello sin dejar de lado acciones más singulares por su contenido político, como el discurso ante el Congreso de Estados Unidos en que apela a combatir la plaga que es el fascismo: «Igual que cualquier otro patriota americano yo quiero contribuir a la caída de estos buitres fascistas»[24]. Pero, como el resto de superhéroes, *Superman* no gana las batallas de la vida real, por lo que es más importante animar tanto a los soldados que leen sus aventuras en el frente como a los que se quedan en el territorio de *homeland*; así, podemos ver portadas como el número 58 de *Action Comics* (marzo de 1943), en el que nuestro protagonista hace funcionar una rotativa que imprime panfletos con la leyenda «Superman says: You can slap a jap with war bonds and stamps» y la imagen de una mano abofeteando a un soldado japonés.

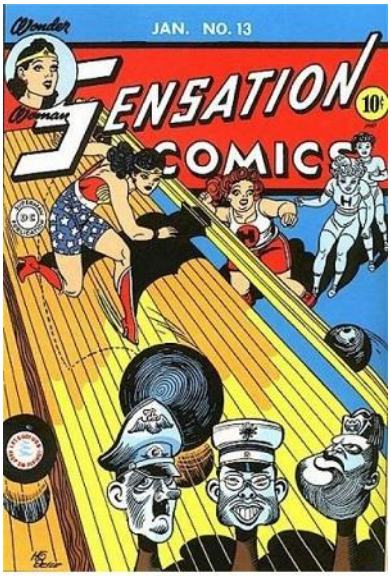


Captain America núm. 1 (1941)
Fuente: www.marvel.com

Si *Superman* puede considerarse el superhéroe por excelencia, el principal icono norteamericano durante la Segunda Guerra Mundial fue el *Capitán América*, el más popular de los héroes que se enfundaron la bandera de la Unión. Creado exprofeso para luchar contra los nazis, este personaje, estereotipado como adalid del anticomunismo, ha sufrido severas críticas por aparecer como el paradigma del ideal norteamericano de libertad, democracia, justicia e

[24] Superman Strip-comics, publicado en diversos periódicos, febrero de 1942.

igualdad de oportunidades (A*merican dream*) frente al sistema autoritario comunista que surgió tras la guerra. Su nacimiento, como tantos otros personajes de la Edad de Oro, no tiene otro objetivo que reforzar la moral de las tropas. La portada de su primer número[25], creado por Jack Kirby y Joe Simon, en la que aparece propinando un puñetazo a Hitler, no puede ser más explícita de su declaración de intenciones. Pero su público no se limita a la tropa, sino que busca también entre los que se quedan en casa, especialmente, los jóvenes (futuros combatientes); de ahí que muy pronto se haga acompañar en sus correrías por un jovenzuelo que, burlando los requisitos mínimos de edad, acompaña a las tropas estadounidenses en Europa como pinche de cocina: *Bucky* Barnes. Su popularidad rivalizó con la de *Superman*, pero enormes diferencias separaban a ambos personajes. El origen humilde del Capitán —un muchacho enclenque, rechazado por las oficinas de reclutamiento, que se somete a un experimento para inyectarle el suero del «supersoldado»— le proporcionaba un efecto de cercanía entre la tropa, que lo veía casi como un igual, sin más poderes que su propia destreza, habilidad y un cuerpo milagrosamente atlético, muy alejado del perfecto y prácticamente invulnerable *Superman*. Además, se trata de un ciudadano americano, no un extraterrestre adoptado, que nace solo unos meses antes de la entrada de Estados Unidos en la guerra al albur del clima prebélico.



Sensation Comics núm. 13 (1943)
Fuente: www.dc.wikia.com

Otro personaje que pronto se decantó por el bando aliado fue *Wonder Woman,* concebida por el psicólogo William Multon Marston, probablemente el personaje femenino más popular durante la *Golden Age*[26] y personaje icónico en la reivindicación de los derechos de la mujer. Creada en 1941 por la misma editorial que *Superman,* la princesa Diana, amazona mitológica hija de dioses, habita una isla en medio del

[25] SIMON, JOE y KIRBY, JACK, *Captain America Comics* núm. 1. Timely Comics, Nueva York. 1941.
[26] Cita Aline Martins Santos, en su artículo «El universo femenino en los tebeos», publicado en *História, imagem e narrativas* núm. 11, octubre 2010) que para su creador Wonder Woman «*tenía una función importante en la guerra real: mostrar a las mujeres que eran capaces de cuidas de sí mismas. Las mujeres tenían que entender su potencial, luchas por derechos iguales y valerse por sí mismas, sin ayuda de los hombres*». Ni más ni menos que una forma de involucrar a la mujer en el esfuerzo de guerra.

océano, adonde llegan las noticias de la conflagración bélica en forma de un accidentado oficial norteamericano cuyo avión se estrella en la isla. La reina de las amazonas queda convencida de la necesidad de apoyar al país del militar y, tras una competición por disputarse el honor de devolverlo a su tierra de origen, Diana vence y recibe también la responsabilidad de luchar por la justicia, esto es, ayudar a los aliados. Armada con sus brazaletes indestructibles, su tiara, el lazo de la verdad y con un atuendo que recuerda vagamente a la bandera estrellada, la princesa combate la amenaza nazi bajo la identidad secreta de una enfermera del Ejército. ¡Si es que hasta los dioses se ponen del lado americano! Por ello no es extraño ver en la portada del número 13 de *Sensation Comics* (enero de 1943) cómo la princesa juega a los bolos, representados por las cabezas de Hitler, Mussolini e Hirohito.

Otros superhéroes tanto o más famosos que los anteriores no tuvieron una participación tan intensa en la guerra. *Batman* (Bob Kane, 1939, *DC Comics*) se quedó en la retaguardia, pero no se olvidó de recordar a sus lectores la necesidad de comprar bonos de guerra para contribuir al esfuerzo bélico. El carácter sombrío del Hombre Murciélago no se estimó el más adecuado para combatir en el frente, pero los números 12, 15, 17 y 18 de la serie que llevaba su nombre, publicados en plena guerra (1942-1943), nos muestran al oscuro héroe conduciendo un jeep del Ejército, manejando una ametralladora, volando sobre un águila junto a cazas estadounidenses o haciendo volar por los aires a los líderes fascistas Hitler, Hirohito y Mussolini, mediante un explosivo, siempre con una leyenda que estimulaba a la compra de los bonos. Este mismo objetivo persiguieron varios números de *World's Finest Comics*, en los que aparece junto a *Superman* y el inseparable compañero de Batman, *Robin*, insistiendo en la propuesta; pero *Batman* no quería que el resto de sus colegas se llevase toda la gloria, por lo que en el número 9 de esta colección, los tres héroes lanzan pelotas de tenis contra el Führer, en una imagen que sirve para que los lectores no se olviden de quién es el enemigo.

También quiso *Phantom* (en España, El Hombre Enmascarado), de Lee Falk, quien durante la guerra participó en la OWI, aportar su grano de arena para obtener la victoria. La serie más larga de tiras diarias del *Hombre que no puede morir* (298 tiras), «Feroz invasión», desarrollada entre febrero de 1942 y enero de 1943, contó cómo el *Espíritu que Camina* lideraba a los nativos de la lejana y difusamente ubicada Bengali (en algún lugar entre África e India) para repeler una invasión japonesa en su intento de

cruzar la selva para abrir un paso hasta la otra costa. La falta de experiencia de los indígenas con armas de fuego o tecnológicamente más avanzadas que la lanza o el arco no fueron impedimento para combatir con medios más sofisticados. «Si sabes disparar una flecha con un arco, sabes disparar un cañón antiaéreo» se justificaba Falk. Una lógica algo rebuscada. En las tiras dominicales la guerra también aparece como telón de fondo, de tal forma que en «El retorno de la Banda del Cielo» (1942), un submarino colaborador de una banda de contrabandistas pasa a ser un submarino alemán justo cuando EE. UU. entra en guerra, «lo que demuestra la influencia de la política en los cómics del momento»[27].



Phantom: the return of the Sky band (1941-42).
Fuente: www.ipcomics.net

Pero si hay que hablar más que de personajes de un autor involucrado con la causa, el más significativo es Milton Caniff, creador del clásico *Terry and the Pirates*, que aparece en forma de tiras en el *Chicago Tribune New York News Syndicate* a partir de 1934. Su protagonista es Terry Lee, un adolescente que busca un tesoro en China y al que acompañan el aventurero Pat Ryan y un intérprete chino, Connie. La serie evoluciona progresivamente de un argumento aventurero a uno bélico, no sin antes posicionarse contra los japoneses a partir de 1937. La serie termina por convertirse en una especie de crónica de la invasión japonesa de China y de la guerra del Pacífico.

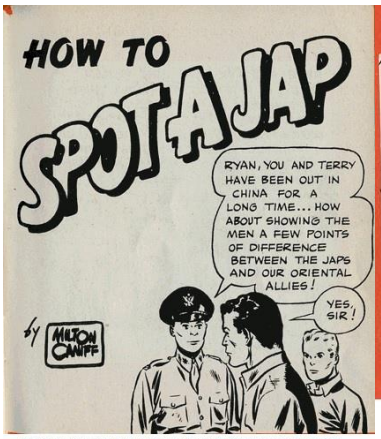
Otra tira que brota de la mano de Caniff en 1943, dirigida directamente a las tropas americanas desplegadas en Gran Bretaña es *Male Call*. En esta historieta, publicada por el *Camp Neswspaper Service*, aparecía una mujer llamada Lance, a la cual le gustaba salir con los hombres de uniforme, especialmente con los norteamericanos. Aunque no se mostraba a la mujer muy desnuda, en muchas ocasiones ella vestía de forma provocativa; era la típica muchacha que decía «sí quiero, pero no va a ser fácil». La tira no fue distribuida en editoriales civiles, pero sí lo hizo en más de tres mil revistas y boletines de las Fuerzas Armadas estadounidenses a lo largo de todo el mundo,

[27] DE LA CALLE, ÁNGEL. *El Hombre Enmascarado (En el sendero).* Ediciones sins entido, Madrid, 2007.

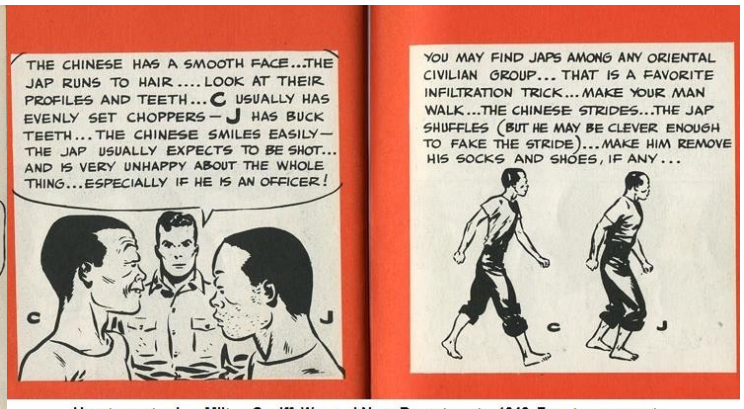
alcanzando enorme popularidad, como demuestra el hecho de que su erótica imagen fue utilizada para decorar el fuselaje de algunos bombarderos norteamericanos.

El propio Departamento de Guerra estadounidense encargó a Caniff la realización de un cuadernillo para su distribución entre las tropas en el Pacífico. *How to spot a Jap* (Cómo identificar a un *japo*) formó parte de la Guía de Bolsillo de China[28], con la intención de proporcionar a los soldados los conocimientos necesarios para diferenciar a un chino u otro oriental aliado de Estados Unidos de los enemigos japoneses. El panfleto, declarado publicación oficial en tiempo de guerra, recurre a despectivos estereotipos raciales para distinguir entre unos y otros orientales.

Con un dibujo similar al de Milton Caniff, otro patriótico personaje surge durante la guerra, *Captain Midnight* (1941), que consigue serie propia tanto en tiras periódicas



How to spot a Jap. Milton Caniff. Fuente: www.ep.tc



How to spot a Jap. Milton Caniff. War and Navy Departments. 1942. Fuente: www.ep.tc.

(*Chicago Sun Syndicate*) como en *comic-book* (*Fawcett Comics*). Procedente de un serial radiofónico que venía emitiéndose desde 1938, este piloto se enfrenta a las fuerzas nazis junto a su Escuadrón Secreto al margen del Gobierno, pero con su connivencia.

No solo personajes ficticios alimentaron al público estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial. Muchas publicaciones ejercieron como auténticos diarios de guerra, describiendo biografías o hechos reales, como *Real Life Comics, Military Comics stories of the Army and Navy* o *Real Heroes Comics,* con los que pretendían una mayor identificación de la población con sus tropas: la portada de *Real Heroes* se desmarcaba de los héroes irreales y se consagraba «no a superhombres imposibles, sino a héroes y

[28] «A pocket Guide to China». War and Navy Departments. Washington, 1942.

heroínas de la vida real, que han hecho y están haciendo historia». Como ya se adelantó anteriormente, el propio Gobierno participó intensamente en la difusión de *comic-books* patrióticos, bien dando facilidades a las editoriales y artistas, bien produciendo sus propios tebeos: la OWI distribuyó en Filipinas *The Nightmares of Lieutenant Ichi – Juan Posong gives Ichi the Midnight Jitters*, en el que un héroe local, Juan Posong, acosa al joven oficial japonés Ichi hasta el punto de provocarle pesadillas ante la amenaza de la llegada del general MacArthur a Filipinas. Tampoco quiso EE. UU. descuidar sus relaciones exteriores: la Disney, al tiempo que exhibía películas claramente propagandísticas (*der Fuehrer's Face*, protagonizada por el pato Donald, es la más conocida), creaba personajes locales, como *Zé Carioca* (Brasil) y *Panchito* (México) para ganarse la simpatía de los países potencialmente aliados, mientras que Rockefeller, entonces director de la Oficina de Asuntos Interamericanos, dedicó una parte de su presupuesto a lanzar historietas en español y portugués en Sudamérica para contrarrestar la expansión del nazismo en esos territorios: *Héroes verdaderos* reproducía la norteamericana *Real Heroes*, mientras que *Nuestro Futuro: ¿hombres libres o esclavos?* explicaba las atrocidades cometidas por los nazis y sus arriesgadas consecuencias enfrentadas a las virtudes de una nación libre. Ambas publicaciones fueron distribuidas de forma gratuita en centros de enseñanza sudamericanos en 1943.

Parece claro que las dos premisas necesarias para que un cómic pueda ser considerado propagandístico, su mensaje y una amplia audiencia, encuentran su mejor campo abonado en Estados Unidos. Ellos sí supieron cómo *vender* los cómics para ganar la guerra.

Revisión de la Segunda Guerra Mundial. Una nueva perspectiva

Al igual que sucedió con la Primera Guerra Mundial, la Segunda fue objeto de revisión una vez acabada, dando lugar a una extensa colección de obras, a las que no fue ni mucho menos ajeno el cómic, especialmente en las décadas de los 50 y 60, en que los cómics ambientados en la Segunda Guerra Mundial experimentan un importante auge. También ahora se ofrecen diferentes perspectivas del conflicto que van desde las visiones patrióticas o meramente academicistas hasta las más feroces críticas al conflicto.

Entre las primeras, se cuentan las editoriales norteamericanas que habían contribuido al esfuerzo de guerra durante el conflicto. *DC* (antes *National Comics*) y *Marvel*

(anteriormente, *Timely Comics*) reviven el enfrentamiento con publicaciones como *Sgt Rock*[29] (1959-1988), de Joe Kubert o *Sgt Fury and his howling commandos* (1963-1981), curioso título[30] en el que el prolífico tándem Stan Lee y Jack Kirby recreó las aventuras ficticias de un escuadrón de élite. *Charlton Comics* publicó historias ficticias de la guerra a partir de 1956: *Fightin' Army, Fightin' Navy* y *Fightin' Air Force* relataban sucesos bélicos respectivamente del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (curiosamente, esta formaba parte del *Army* hasta 1947, en que fue creada como ejército independiente). Mientras la primera se publicó hasta 1984, las otras dos series fueron canceladas en 1966. Aprovechando el espíritu entusiasta de la época, DC lanza otra publicación en la misma línea, *All-American Men of War* (1952-1966). El entusiasmo no decrece con las ilustraciones de Sam Glanzman para *Combat* (*Dell*, 1961-1973), que reproduce acontecimientos clave de la guerra, como el hundimiento del Bismarck, la batalla de Guadalcanal, el desembarco de Normandía o el de Iwo Jima. Una muestra de ese entusiasmo se refleja en su número 4, *The PT Boat*, con fecha de salida de junio de 1962, que narra la heroicidad del teniente de navío al mando del patrullero PT-109, hundido tras un abordaje con un destructor japonés, y que consigue con su liderazgo y acciones salvar a su dotación. El teniente de navío se llamaba John Fitzgerald Kennedy, a la sazón presidente de Estados Unidos en ese momento[31]. El sentido patriótico roza cotas radicales con *Blitzkrieg* (DC, 1970), una feroz crítica al sistema nazi.

[29] Originalmente, apareció en la revista *Our Army at War* (DC Comics), hasta que, debido a la popularidad del personaje principal, adoptó su nombre en 1977.

[30] Stan Lee afirmó que el nombre del cómic surgió como una apuesta con el editor de *Marvel*, Martin Goodman, quien afirmaba que sus cómics se vendían bien por la sonoridad de sus títulos, que incluían adjetivos impactantes como «increíble, fantástico, poderoso, etc.»; Lee le respondió que la causa de las ventas era el estilo Lee-Kirby, que luego daría en llamarse estilo Marvel, y apostó «*Haré un comic bélico con el peor título que pueda inventar, pero si se hace según el estilo Marvel, apuesto a que se venderá*» (RO, RONIN. *Tales to Astonish: Jack Kirby, Stan Lee, and the American Comic Book Revolution,* Bloomsbury USA, 2005, p. 78).

[31] Al contrario de lo que podría pensarse, la heroica acción de Kennedy no fue inventada; fue condecorado por salvar a su dotación y aunque la acción no fue relevante en términos militares, recibió la consideración de héroe de guerra y su historia fue ampliamente documentada y publicitada, especialmente durante la campaña de elección presidencial, inspirando películas y libros.



Combat núm. 1 (1962)
Fuente: www.comics.org



Combat núm. 4 (1962)
Fuente: www.comics.org

Algunas obras son más personales, como las propias vivencias del ya mencionado dibujante Sam Glanzman, que ensalza los valores adquiridos durante su servicio a bordo de un destructor norteamericano en la guerra[32]. En otro sentido más crítico, *Alan's war* cuenta sus propias vivencias como soldado durante el conflicto. Aún más íntimas pueden considerarse *We are on our own*, en la que Miriam Katin cuenta en tono autobiográfico su huida de Budapest tras la invasión nazi. Sin olvidar a la que puede considerarse obra cumbre en esta revisión, *Maus*[33], alejada de los combates tradicionales, y dedicada a la memoria de los judíos perseguidos en la Alemania nazi, en la que tampoco ahorra críticas más o menos veladas. Art Spiegelman recrea en esta obra, único álbum o historieta que ha ganado un premio *Pulitzer* (1992), las vivencias de sus padres en los campos de concentración, en una aproximación al holocausto judío desde un punto amable y divertido: los judíos son ratones, algunos muy gruñones, como su propio padre, superviviente de Auschwitz, y los nazis son gatos.

Si bien puede considerarse que algunas de las obras mencionadas tienen un objetivo academicista, ya que ayudan a comprender lo sucedido durante la guerra, este objetivo didáctico es más marcado en Eric Heuvel que busca acercar lo sucedido durante la guerra a los más pequeños, con *The Search* (2009) o *A Family Secret* (2009),

[32] GLANZNAM, SAM, *A sailor's story*, Marvel Comics, Nueva York, 1987.
[33] SPIEGELMAN, ART. *Maus* (2001). Planeta-DeAgostini (edición en castellano). Edición original: Pantheon (1991).

publicadas por FGS y *Anne Franke House.* Otra forma de mostrar la guerra nos la ofrece Mark Bryant, quien recopila y analiza ilustraciones y viñetas de periódicos, revistas y carteles publicitarios de ambos bandos en su *La Segunda Guerra Mundial en cómic* (2008), ofreciendo una visión ingeniosa y satírica sobre el conflicto.

A pesar de que la manida frase de que la historia la escriben los vencedores mantiene su vigencia, el transcurso del tiempo permite una mirada retrospectiva más abierta y objetiva. Los perdedores, bien por presiones externas, bien por pura vergüenza, aceptan la historia impuesta por los triunfadores, pero los años permiten que generaciones que no tienen nada que esconder puedan aproximarse a los conflictos de una forma más serena. *Japan war 1945*, (Lazy Hagiwara, Glénat, 2007) nos cuenta historias íntimas vistas desde el lado japonés. La premiada *Adolf* (*Adorufu ni Tsugu*, de Osamu Tezuka, 1983-85), si bien abarca un periodo histórico de medio siglo, cuenta el exterminio de los judíos en Europa y las matanzas perpetradas por las fuerzas japonesas en Asia[34]. *Hadashi no Gen* (en España, *Hiroshima*) es un manga autobiográfico de Keiji Nakazawa, que narra la desesperación y angustia de un estudiante que, junto a su madre, sobrevive al bombardeo atómico de Hiroshima. La intención del autor, sobreviviente él también de Hiroshima, era mostrar explícitamente la crueldad de la guerra motivo por el cual fue utilizado frecuentemente en las escuelas japonesas[35] para promover el pacifismo hasta que en 2013 el consejo escolar de una región japonesa, Matsue, censuró la obra y ordenó su retirada de las bibliotecas de las escuelas primarias. *War and Japan* es otro ejemplo de manga revisionista de la participación japonesa en la guerra en el que su creador, el también excombatiente Mizuki Shigeru, critica la actuación de las fuerzas imperiales japonesas en Asia, como la masacre de Nanking (Manchuria), en la que se calcula que fueron asesinados más de 200.000 chinos, incluyendo civiles y soldados.

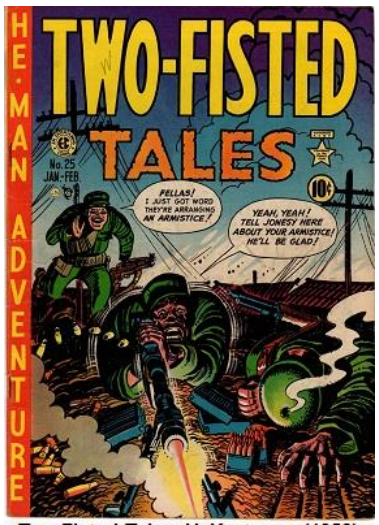
Siguiendo la línea crítica de Nakazawa o Shigeru, al otro lado del Pacífico, Garth Ennis se muestra crudo y antibelicista en sus *Historias de la guerra* (Vértigo-DC, 2001-2003). De las ocho historias que componen la publicación, la única que no pertenece a la Segunda Guerra Mundial, *Condors*, está ambientada en la Guerra Civil española; en

[34] «*Tezuka expresó también su preocupación por que Japón estaba olvidando el horror de la guerra y quería informar a la generación más joven para que supiese que la guerra no era un juego*». LUC FEUILLASSIER, RÉMI, *Remembering World War II and narrating the nation: study of Tezuka Osamu's war Manga,* Universidad de Pittsburgh, 2010 (p. 39).
[35] Ibídem.

ella, un miliciano, reflexiona que «hasta que cada hombre sienta el dolor que inflige tanto como el suyo propio (…) hasta que yo te pegue en la cara y se rompan las narices de los dos (…). Estamos condenados a seguir por este mismo camino».

Los episodios de la colección *Two-Fisted Tales* (editorial EC)[36] «están llenos de ideas no contrarias al Ejército pero sí a la guerra y a la violencia entre seres humanos»[37]. No son cómics bélicos de propaganda, sino críticos con la guerra. Muchos acaban con diatribas contra la violencia. En *Contacto con el enemigo*, Kurtzman expresa sus sentimientos encontrados ante la guerra: «¡Y así los hombres se fueron a matar hombres! ¿No es extraño? Mientras el instinto de un hombre le dicta remover cielo y tierra para salvar una vida (…) darlo todo a sus congéneres, el instinto de otro, menos noble, convierte al hombre en un monstruo frío, brutal y desapasionado (…) ¡Esta paradoja continúa eternamente, pero aquí es donde termina nuestra historia!».

En otro capítulo, *Cobarde*, reprocha duramente la falta de humanidad y el desprecio por los subordinados como si no fuesen más que números: «El capitán (…) ¡sabía dar órdenes a los soldados, sabía hacerles desfilar! ¡Pero lo que no sabía era que los soldados también eran seres humanos como tú y yo! ¡Nada más!», mientras que en ¡*Matar*! su recriminación alcanza a toda la condición humana: «¿Te gusta la muerte, humanidad? Valora la vida de los otros como la tuya. Respeta y aprecia la vida y entonces verdaderamente no matarás». Mantiene una línea muy similar *Frontline combat* (1951-1954), que comparte editorial y guionista y sale al mercado en la misma época que la anterior. Podríamos continuar con numerosos ejemplos, incluidas las obras editadas en España, como la conocida *Hazañas Bélicas*; gran parte de sus historietas estuvieron dedicadas a la Segunda Guerra Mundial, y si bien, aparentemente, pueden enmarcarse dentro del género de historias de aventuras, tan popular en la



Two Fisted Tales. H. Kurtzman (1952)
Fuente: www.comics.org

[36] Se publicaron 24 capítulos con una frecuencia bimensual entre 1950 y 1955, con guion normalmente de Harvey Kurtzman y diversos dibujantes: él mismo, Wally Wood, John Severin, Gene Colan o Joe Kubert.

[37] Torres, Enrique. *Clásicos Bélicos de EC* núm. 1, Introducción (p. 2), Planeta DeAgostini, Barcelona, 2004.

España de los años 50 y 60, lo cierto es que su publicación coincide con la aproximación de España a Estados Unidos (firma de los Tratados de Cooperación Hispano-Norteamericana en 1953) y apoya la teoría de las tres guerras de Franco durante la Segunda Guerra Mundial[38]. Como apunté al principio del artículo, el estudio de la influencia del cómic (o, como yo prefiero llamarlo, tebeo) en España merecería un análisis más detallado.

Conclusión y prospectiva

En el artículo dedicado a la influencia de la viñeta en la Primera Guerra Mundial llegué a la conclusión de que podíamos hablar de historietas creadas con una carga ideológica de forma intencionada durante ese periodo. Si en aquel conflicto la difusión —una de las premisas para considerar que una obra pudiese considerarse propagandística era que tuviese una audiencia suficientemente grande— fue relativamente escasa, no puede decirse lo mismo ahora. El alcance, como hemos visto, alcanzó cotas desconocidas, coincidiendo con la Edad del Oro del cómic; llegó a toda la población, incluso se realizaron obras para ser distribuidas entre los oponentes y minar así su moral. Las obras de posguerra o revisionistas también han tenido una difusión notable.

Por lo que respecta a la segunda premisa, no cabe duda de la intención de los autores, bien por sí mismos, bien guiados por los Gobiernos, de transmitir unas ideas para influir en la conducta o pensamiento de los lectores: se crean organismos que vigilan y promueven el contenido de los cómics, se facilita su distribución entre el público al que van destinados, se aprovecha la popularidad de los personajes más conocidos para despertar la conciencia de la población... Y las obras revisionistas persiguieron, en ocasiones reconocer el esfuerzo de sus héroes, en otras, denunciar la guerra en general, siempre buscando una reacción en sus lectores.

En conclusión, nos encontramos con el momento histórico de mayor aprovechamiento de los cómics para influir en la sociedad en beneficio de la causa bélica. La historia nos ofrecerá ejemplos en guerras posteriores (Corea, Vietnam o Malvinas), pero nunca

[38] Franco defendía la teoría de las Tres Guerras: apoyo a Alemania contra la URSS, neutralidad en Europa, y apoyo a Estados Unidos contra Japón. MARÍN ARCE, J. M.ª; MOLINERO, C. e YSÁS, P. «Historia política de España, 1939-2000». Editorial ISTMO. Madrid, 2002.

volverá a alcanzar las cotas de la Segunda Guerra Mundial. Incluso abordará otros temas completamente diferentes.

Los conflictos del futuro (y ya los del presente) no tienen nada que ver con las guerras mundiales del siglo pasado. Cada vez es más difícil saber quién es el amigo y, sobre todo, quién es el enemigo. Los blancos y negros se mezclan en diferentes tonos de grises, lo que se trasluce también en las historias actuales. De todas formas, ¿acaso pueden los Gobiernos permitirse prescindir de un recurso relativamente barato y tan accesible como el cómic (o las manifestaciones similares, como *pósters*, *cartoons*, etc.), ya sea en papel, ya sea a través de los numerosos medios de difusión actuales, como Internet o las redes sociales, para que el mensaje que desean transmitir cale entre la población? Desde luego que no. Pero es que tampoco es necesario que exista una guerra para que el cómic pueda ejercer una influencia sobre sus lectores. El último tercio del siglo XX verá cómo va dando de lado a los conflictos bélicos y abordando otros temas, desde la tradicional afirmación de sentimientos nacionales a aspectos sociales más generales, como la igualdad, el racismo o la política.

*Manuel García Ruiz**
Capitán de fragata

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

08/2018 27 de abril de 2018

*Fernando del Pozo Enrique Fojón**

La seguridad de Europa, un problema real

La seguridad de Europa, un problema real

Resumen

Se trata de exponer el efecto que para la seguridad de Europa ha tenido y tiene la evolución de Orden Mundial, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la ampliación de la OTAN, la configuración de un contexto geopolítico de confrontación de Grandes Potencias. La deseada transición a un espacio europeo libre de peligros y amenazas ha desembocado en lugar de ello a un cúmulo de ellos, con los problemas que ello entraña. Esto junto al *brexit* ha hecho reaccionar a la Unión Europea en la búsqueda de sus propios mecanismos de seguridad. La emisión de la Estrategia Global de la Unión Europea y la constitución de la Colaboración Estructurada Permanente, junto con la colaboración con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, conforma una situación compleja que afecta directamente a España.

Palabras clave

Orden Mundial, Sistema Mundial Liberal, evolución de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, multilateralismo, Estrategia Global de la Unión Europea, PESCO, *brexit*.

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

European security, a real problem

Abstract

This paper analyses the impact on Europe's security of the evolution of the World Order, the endorsement of the Treaty of the European Union, NATO's enlargement, and the configuration of a geopolitical context characterised by confrontation of Great Powers. The desired transition to a European space free of risks and threats has given way instead to the accumulation of a number of them and their associated problems. All this, together with the Brexit, has made the EU react in search of its own mechanisms of security. The issue of the European Union Global Strategy and the establishment of the Permanent Structure Cooperation, together with the collaboration with the North Atlantic Treaty Organisation make for a complex situation affecting directly Spain.

Keywords

World order, Liberal World System, Evolution of the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation, multilateralism, Global Strategy of the European Union, PESCO, Brexit.

Prediction is very difficult, especially about the future. Niels Bohr
The human race, to which so many of my readers belong, has been playing at children's games from the beginning, and will probably do it until the end, which is a nuisance for the few people who grow up. And one of the games to which it is most attached is called "Keep tomorrow dark" […]. The players listen very carefully and respectfully to all that the clever men have to say about what is to happen in the next generation. The players then wait until all the clever men are dead, and bury them nicely. They then go and do something else. That is all. For a race of simple tastes, however, it is great fun.
Gilbert K. Chesterton*, The Napoleon of Noting Hill.*

De la bipolaridad a la unipolaridad o hegemonía

Las guerras son los signos de puntuación en el texto del devenir histórico, los hiatos en un flujo cambiante. Entre ellas, bloques y alianzas cambian, evolucionan, se dividen y se unen. Durante las —casi siempre comparativamente cortas— guerras la evolución estratégica se ralentiza hasta la aparición de un nuevo escenario a su conclusión. No en vano, como dijo Cicerón, «el legítimo objeto de una guerra es una paz más perfecta», aunque cabría observar que el grado de perfección alcanzado lo juzgue exclusivamente el vencedor. El periodo histórico denominado Guerra Fría, a pesar de su duración y lo discutible de la aplicabilidad del término «guerra» a las cuatro décadas en que los bloques enfrentados no llegaron al uso de las armas más que por medio de *proxies* y de manera localizada, no fue una excepción en este aspecto, pues los dos bandos apenas evolucionaron.

El final de la Guerra Fría, debido a la desaparición del equilibrio de poder en el Orden Mundial vigente, y consecuentes Ordenes Internacionales[1], con la reunificación de Alemania y la disolución de la Unión Soviética (URSS) aportó dos hechos geopolíticos

[1] El concepto de Orden Mundial se configura como un mecanismo, ampliamente aceptado, de relación entre Estados teniendo en cuenta poder y legitimidad. Asumiendo el sentido metafórico del término y partiendo de la premisa de que «*un verdadero* Orden Mundial *nunca ha existido*», el profesor Henry Kissinger lo enuncia de la siguiente manera: «… *describe el concepto mantenido por una región o civilización sobre la naturaleza de acuerdos admitidos como justos y de la distribución de poder considerada aplicable al mundo entero. Un Orden Internacional consiste en la aplicación práctica de esos conceptos a una parte sustancial del globo, lo suficientemente amplia para afectar al equilibrio de poder global. Los Órdenes Regionales implican los mismos principios aplicados a una determinada zona geográfica*». Kissinger adopta la acepción de sistema para indicar que cualquiera de ellos «*se basa en dos componentes: un conjunto de reglas, aceptadas de común acuerdo que definen los límites de lo que se considera permisible en la actuación y un equilibrio de poder que fuerza a la contención en la actuación cuando las reglas se conculquen, previniendo que una unidad política subyugue a las otras. Un consenso sobre la legitimidad de las reglas en vigor que, ni en el presente o en el pasado, ha evitado competiciones o confrontaciones, pero ayuda a asegurar que se conseguirá la estabilidad si se efectúan ajustes dentro del orden existente en vez de retarlo. El equilibrio de fuerzas por sí mismo no asegura la paz pero, si se concibe e invoca, puede limitar el alcance y la frecuencia de problemas de importancia*».

de la mayor importancia que marcaron el cambio del Orden Mundial, el segundo un cataclismo geopolítico en palabras de Vladimir Putin. El alumbramiento de un nuevo periodo de evolución geopolítica propició inmediatamente innumerables debates sobre la forma que tomaría el mundo —o más bien la dirección en que comenzaría a evolucionar— después de aquellos decisivos acontecimientos. De un mundo en el que durante cuarenta años había predominado la inmovilidad del enfrentamiento y el Orden Bipolar, liberal y socialista, sustentados paradójicamente en la estrategia de la *destrucción mutua asegurada* (MAD) adoptada por los dos grandes bloques, se había pasado, con la desaparición por implosión de uno de ellos, a un mundo en el que el bando ganador, o mejor aún, la potencia *polo* del bando ganador, pasaba a ejercer una supremacía mundial indiscutible y consiguientemente una libertad de acción omnímoda. Y esta nueva situación, que no era un Orden Mundial propiamente dicho, había de analizarse.

De los debates estratégicos y filosóficos que trataron de escudriñar el nuevo futuro, los más destacados por la influencia de sus iniciadores y la entidad y calidad de las respuestas que suscitaron, fueron los iniciados por Francis Fukuyama con *The End of History and the Last Man*, por el profesor Huntington con *Clash of Civilizations?*, por Robert Kagan con *Paradise and Power* y, posteriormente *The return of History,* y Robert Kaplan con *The coming anarchy,* aunque tal vez fue el de mucho más modesta audiencia, *The Tragedy of Great Power Politics* de John J. Mearsheimer el que dio una explicación más plausible de las mecánicas que presiden las estrategias de las grandes potencias, y con ello el rumbo que podían tomar los acontecimientos.

De aquellos, Huntington y Kagan se han mostrado los más fecundos en explicar los fundamentos de los conflictos que han venido apareciendo desde entonces, pero no para predecirlos, pues predecir un conflicto, incluso meramente sus características, se sigue mostrando tan esquivo como antes, sino al menos para señalar dónde es más probable que ocurran, que es en las zonas que un matemático reconocería como los bordes fractales que separan los dominios culturales, las «civilizaciones» en el análisis de Huntington. El fin de la historia, como Fukuyama bautizó sus predicciones, se ha venido a demostrar como un relato sin base, pues parar la Historia es un rasgo mesiánico que invalidaba la evolución de los Órdenes Mundiales. El análisis de Kagan, aunque notoriamente incompleto como explicación de la nueva situación, es sin embargo útil para apreciar cómo veía el todavía hegemón a Europa, y en cierto modo

cómo se ve Europa a sí misma, y es por lo tanto un estimable referente para estudiar las estrategias que Europa podía aplicar en el mundo de hoy, junto con el más genérico —por teórico— estudio de Mearsheimer.

El panorama que emergió de la Guerra Fría, sin embargo, no era unipolar más que en apariencia; o al menos solo de manera transitoria, ya que la desaparición del Orden Mundial no condujo de inmediato a otro nuevo, cristalizado y definido, sino como se ha señalado anteriormente, a un periodo de evolución. La indisputable hegemonía americana durante los años iniciales de este nuevo periodo no produjo un equilibrio remotamente similar a la de la Guerra Fría, sino que alumbró un cambio de rasgos caóticos. Una generación completa ha transcurrido desde los acontecimientos que comenzaron en 1989 y solo ahora comienza a visualizarse la inevitabilidad de que alguno de los demás actores, aunque inicialmente de escasa estatura comparados con el hegemón, fueran creciendo hasta tener personalidad de gran potencia, y con ello contribuyeran a determinar qué configuración adopta el contexto estratégico para determinar un nuevo Orden, pues una hegemonía no se puede considerar un Orden Mundial. Procede, pues, determinar la estatura de Europa, o para ser más precisos de la Unión Europea como actor institucional, relativa a la de los demás actores estratégicos mundiales, estatura históricamente muy relevante, pues de ello dependerá su autonomía estratégica.

Si el nuevo papel de la Unión Europea es el de un actor estratégico centro de un sistema (polo de poder), capaz de determinar su propio rumbo, está por ver. La Guerra Fría, con el «vínculo trasatlántico» como unión del polo al sistema, fue la atmósfera, el contexto estratégico, que permitió la creación de las Comunidades Europeas, y la incógnita es comprobar si la nueva situación internacional, con su multicentralidad, permite al espacio europeo asentar uno de esos centros de poder que puede llegar a ser «polo» de un Orden Internacional Liberal, según se configure su vecindario. Del análisis de este tema tratarán los siguientes apartados, así como —dependiendo de la libertad de acción que puede alcanzar— de la manera de contender con los riesgos y amenazas que ponen en peligro su posición y bienestar.

La evolución de la OTAN

El final de la Guerra Fría supuso la desaparición de la finalidad de la alianza instituida por el Tratado del Atlántico Norte, y cuando una alianza pierde su causa deja realmente

de existir[2]. La desaparición de su adversario, el Pacto de Varsovia, completaba el cuadro[3], pero a diferencia de este el Tratado de Washington mantuvo su organización, y en el confuso contexto geopolítico tras la unificación de Alemania, Estados Unidos optó por mantener la OTAN como instrumento del «vínculo transatlántico», única realidad instrumental estratégica que sobrevivió al cambio. La inmediatamente posterior implosión de la URSS abrió un periodo geopolítico totalmente nuevo e imprevisible.

En ese momento, Samuel Huntington señaló que el mundo se estaba reorganizando según líneas civilizacionales y que comunidades culturales reemplazarían a las alianzas de la Guerra Fría. Las naciones de Europa Occidental firmaron el Tratado de Maastricht, Rusia recuperó el cristianismo ortodoxo, el islamismo renació y China recuperó el mandarinato. Huntington recomendó que la OTAN sirviera como «la organización de seguridad de la civilización occidental», lo que se viene conociendo como Orden Internacional Liberal.

No resulta, pues, sorprendente que la OTAN produjera documentos de nivel estratégico, principalmente conceptos estratégicos (NSC) pero también otros como la *Comprehensive Political Guidance* de 2006, o la *Declaration on Alliance Security* de 2009, a un ritmo que se aceleró en cierto modo a partir de 1989. Pero tal vez más significativa que esta proliferación de documentos es la evolución de las sucesivas descripciones del ambiente estratégico: los de la primera época tendían a describirlo en términos estáticos y de defensa (*should aggression occur*, *the overall defensive concept is to preserve peace…*), en 1991 y 1999 empezaron a referirse a los cambios sufridos desde el anterior (*Since 1989, profound political changes have taken place…*, *The dramatic changes in the Euro-Atlantic strategic landscape brought by the end of the Cold War […] further profound political and security developments since then*), y a partir de la *Comprehensive Political Guidance* de 2006 se empezaron a introducir frases como *evolving security environment, continues to change, new threats, subject to unforeseeable developments o difficult to predict*, reconocimiento claro, aunque un tanto tardío, de que la inmovilidad ya no formaba parte del paisaje estratégico, de que

[2] Al notar que fue no mucho después del fin de la Guerra Fría cuando la OTAN decidió construir el nuevo y arquitecturalmente imponente Cuartel General al otro lado de la Avenida Leopoldo III, uno no puede por menos de recordar la sardónica observación recogida en las Leyes de Parkinson: «*It is now known that that a perfection of planned layout is achieved only by institutions on the point of collapse».* C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law or the Pursuit of Progress, Penguin 1957, p. 77.

[3] La celebración, en octubre de 2006, de una reunión del Comité Militar de la OTAN con Rusia (el *Permanent Joint Council*) en la misma sala de reuniones en Moscú donde solía reunirse el Comité Militar del Pacto de Varsovia fue un tardío, pero altamente simbólico, remache en la tumba de este último.

la norma era (es) el cambio, de que su dirección es impredecible y de que ya no es posible identificar el enemigo a batir, ni siquiera la forma en que su amenaza puede manifestarse (proliferación, terrorismo, inestabilidad más allá de las fronteras de la OTAN, ciberataques, amenazas al tráfico marítimo). Desafortunadamente, en un afán propio del diseño de una panacea universal, los últimos NSC en la lista de amenazas incluyeron riesgos medioambientales y tecnológicos, como la escasez de agua o el cambio climático, o vulnerabilidades como las inherentes a las nuevas tecnologías[4], todos ellos de dudoso encaje en la definición de *amenaza*.

Naturalmente, si se mezclan los riesgos —que incluyen preferentemente los debidos a acciones deliberadas del hombre, pero también catástrofes de la naturaleza o accidentales, por tanto, sin tener que ver con un adversario hostil— con vulnerabilidades, que son susceptibilidades al daño producidas por unas u otras, se comprende la dificultad de articular una estrategia, ni siquiera, o tal vez menos aún, en su fase conceptual.

Una estrategia bien concebida, que produzca la suficiente claridad como para articular las acciones a tomar y no quedarse en un mero ejercicio declarativo, debe identificar la amenaza u obstáculos para alcanzar los objetivos, enunciar los medios para contender con esas amenazas u obstáculos, y establecer el modo de utilizarlos y sus prioridades. Parece evidente que, si se meten en el mismo saco, por ejemplo, el terrorismo —concepto a su vez en el que se advierte confusión, pues no es un enemigo, sino un modo de acción que pueden utilizar adversarios muy variados con fines bien distintos— con el cambio climático, por seleccionar dos de los riesgos de la lista del NSC 2010, es imposible individualizar los medios y procedimientos para contender con ellos.

Parte de la culpa de este embrollo la tiene una cierta rivalidad (incompatibilidad) entre la OTAN y la UE que corre subyacentemente a los pronunciamientos de colaboración. La Unión Europea venía pregonando desde los primeros años del siglo que, siendo una organización de mucho más amplios objetivos que la mera defensa, tenía a su

[4] La frecuente confusión entre riesgos, amenazas y vulnerabilidades se debe en gran medida a la corrección política que, evitando aplicar el calificativo de «amenaza», reputado de vejatorio, utiliza indiscriminadamente el de «riesgo», percibido como más suave. Estas son sus definiciones correctas:
Riesgos: Situaciones que pueden resultar en peligro o daño si ciertos acontecimientos suceden de manera indeseable. Los riesgos pueden proceder tanto de acciones deliberadas (maldad humana) como de los efectos indeseados de la naturaleza o de accidentes (estupidez humana).
Amenazas: Actores que utilizan la coerción o causan directamente peligro o daño. Las amenazas por lo tanto son siempre humanas y deliberadas.
Vulnerabilidades: Susceptibilidades al daño, sea natural, accidental, o deliberado.

disposición una más variada panoplia de mecanismos de actuación en caso de crisis, en la que a las fuerzas militares se añadían las policiales, las diplomáticas, económicas, etc., mientras que la OTAN estaba limitada al uso de las armas y por tanto a la activación de sus mecanismos solo cuando todas las demás opciones —empleadas por otras instancias, como la ONU o la propia UE— han fracasado.

Así pues, la OTAN acuñó el término *comprehensive approach*, en español «enfoque integral», tratando con él de reclamar también su derecho al uso de esos medios que a decir de la UE no poseía, y que ha tenido un éxito inmerecido, hasta tal punto que ha infectado también al que trataba de contrarrestar, la UE. Ha sido al amparo del enfoque integral cómo las estrategias que deberían restringirse a los campos de defensa y seguridad, han invadido terrenos, todo lo legítimos que se quiera, pero que distraen dialéctica y recursos del objetivo principal[5].

La evolución de la integración europea

La integración europea siguió durante la Guerra Fría una trayectoria específica. El contexto estratégico de aquellos años había servido de atmósfera propicia para desarrollar el «proyecto europeo», con la creación de las comunidades europeas por el Tratado de Roma en 1953. Las comunidades estaban protegidas por la Alianza Atlántica y propiciaron un alto nivel de crecimiento económico y bienestar social, pero los sucesivos intentos de adquirir una capacidad de defensa propia fueron en gran medida fútiles por falta de impulso y fundamentos estratégicos.

La distensión entre bloques, precursora del fin de la bipolaridad, propició la creación de la UE por el Tratado de Maastricht, con competencias en política exterior y seguridad (PESC). La geopolítica tan denostada por académicos y políticos, entraba de soslayo en el «proyecto europeo» aunque un aroma idealista de superioridad moral se percibía en la narrativa al uso, que intentó concretarse en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, uno de los resultados de la crisis del «vínculo trasatlántico» a causa de los diferentes puntos de vista sobre la guerra de Irak entre franco-germanos y americano-británicos.

[5] Un ejemplo canónico, a nivel nacional, de lo dicho es la extravagante creación dentro de las Fuerzas Armadas españolas de una unidad de bomberos, la Unidad Militar de Emergencias, con fines exclusivamente civiles. Es evidente que tal unidad distrae personal y recursos de las funciones de defensa, sin que se aprecie ninguna ventaja práctica sobre un cuerpo de bomberos civiles (nacional, no autonómico) que tuviera los mismos medios.

Completada la larga evolución de las Comunidades hacia la Unión, en un periodo inicial se confió la defensa propia europea (pero no la de su espacio geográfico) a la preexistente Unión Europea Occidental (UEO) con la aspiración de que esta terminara absorbida por la UE y, sin mayor transformación, se convirtiera en su organización de defensa. Al decaer esas aspiraciones, vista la tenaz oposición de los habituales a una estructura de defensa sólida, a partir de 1992 la UEO convivió con la ineficiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), hasta que en enero de 2001 se puso a la UEO en hibernación (oficialmente en estado *dormant*) y se transfirieron sus (escasos) medios a la PESC. La disolución final de la UEO ocurrió en el 2011, con asunción de todas las competencias europeas en defensa con el Tratado de Lisboa (TUE) y el establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Desafortunadamente la cláusula de defensa común del TUE carece de la solidez y rigor del artículo V del Tratado de Bruselas de la UEO, que era incluso más rígido y menos sujeto a interpretaciones blandas que el más famoso artículo 5 del Tratado Atlántico, lo que demuestra que la absorción se limitó a los medios e ignoró el espíritu.

Puntuando este camino evolutivo de la defensa de la UE se encuentran principalmente los acuerdos llamados Berlín y Berlín+, que intentaron una tarea poco menos que imposible: armonizar las modestas ambiciones de defensa de la UE con las mucho más amplias de la OTAN, evitando duplicidades, permitiendo a la UE utilizar los más potentes medios de la OTAN (en ciertas estrictas condiciones), y sorteando para ello los problemas presentados por las diferentes listas de miembros (el famoso *participation issue*), problema que, en vez de simplificarse, se fue complicando y agudizando con la incorporación de nuevos miembros en ambas organizaciones, y con un sinfín de posiciones individuales e irreductibles (e.g., resistencia de Malta y Chipre a integrarse en el Partenariado por la Paz (PfP), herramienta que parecía ayudar a resolver los problemas de *participation*, y en lo que todavía hoy está el segundo de ellos; o lo refractario de la posición de Dinamarca a todo intento de la UE de *invadir* cuestiones de defensa; o la hostilidad entre Grecia y Turquía, con ambas torpedeando deliberadamente todo atisbo de solución que procediera de la otra; o la tenaz —y eficaz— oposición del Reino Unido a todo lo que pudiera de lejos oler a duplicación). El caso es que la «tarea» discutida no tenía finalidad estratégica, con lo que toda polémica era inútil.

La actual Estrategia de la UE[6] (EUGS) que sigue a trece años de distancia a su predecesora, más modesta pero más acertadamente denominada Estrategia de Seguridad Europea, es un notable documento que ha dotado a la palabra *estrategia* de unas connotaciones que desbordan ampliamente los aspectos de seguridad y no digamos defensa, pero al menos lo hace de manera declarada y desacomplejada, citando con orgullo el «poder civil» de la UE y aplicando el calificativo *global* que desde el título nos alerta de sus infladas ambiciones no solo geográficas. Ello no obstante, padece del mismo pecado antes citado para la OTAN, y al hacer una lista de aquellos elementos que «se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio» (el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética) mezcla como se ve indiscriminadamente riesgos accidentales o de la naturaleza, amenazas y vulnerabilidades cuyo tratamiento es responsabilidad de organismos muchos de los cuales —tanto en la UE como a nivel nacional— escapan al marco orgánico de la PESC, formal emisor del documento[7]. Unido esto a que, una vez más, confunde los medios de acción, como el terrorismo, con las amenazas, que conceptualmente son actores, es decir, naciones hostiles u organizaciones étnicas o religiosas no estatales, produce el efecto de desvaír los medios y procedimientos que deben establecerse para alcanzar los fines de seguridad acordados. Así, a lo largo del texto el uso de tiempo condicional de los verbos, una forma de atenuación de la intención como nos dice la gramática (*debería* explorarse, *debería* capacitar, *debería* hacerse) abunda más que el del imperativo, y este cuando se aplica es casi siempre a verbos poco categóricos (la UE *centrará* más su atención, *tratará* de diversificar sus fuentes…). En resumen, si bien su declarado objetivo *global* le absuelve en parte del pecado de ser principalmente un documento declarativo, no llega sin embargo a llenar los requisitos de una verdadera estrategia, global o no, y renuncia a una posición de autoridad frente a las estrategias nacionales (a su vez más declarativas que ejecutivas).

La EUGS no es, pues, una estrategia, es un proyecto en que un actor estratégico virtual se arroga un papel en el que no se establece como va a entrar en el equilibrio de

[6] Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, junio 2016.
[7] No se puede evitar la impresión de que, con argumentos similares a los que llevaron a incluir en tan fantástica lista la volatilidad económica o el cambio climático, se podían haber incluido con iguales o superiores méritos la pesca ilegal, no declarada o no regulada, el tráfico de seres humanos, armas o drogas, y otros crímenes transnacionales.

poder de un nuevo Orden Mundial, porque renuncia entre otras cosas a la disuasión, aunque sea convencional. EUGS, PESCO y PESC van a ser difíciles de articular, ya que la UE no es una entidad política con impronta en términos estratégicos, y carece de la unidad de mando y correspondiente cadena de autoridad necesarias para hacer frente a un mundo de competición de las grandes potencias.

Colaboración OTAN-UE

Los acuerdos Berlín+ no solo fueron un medio para que la UE, en ciertas condiciones muy tasadas[8], pudiera utilizar la capacidad de planeamiento y ciertos medios propios de la OTAN, singularmente el buque de mando y control USS *Mount Whitney*[9] con su Estado Mayor embarcado y los de la fuerza NAEW&C, todo ello bajo el mando del *Deputy* SACEUR, siempre alemán o inglés, sino que además, principalmente desde el punto de vista del Reino Unido y algunas otras naciones que le secundaban, como Dinamarca, garantizaba que la UE no se embarcaba en la aventura de crear un cuartel general permanente a imitación —aunque sin duda de mucho más modesta entidad— de SHAPE[10], ello en aras de la famosa no duplicación. Pero, aún más allá y de manera más sutil, los acuerdos Berlín+ inauguraron lo que pareció sería una permanente acción coordinada de los países miembros de la UE dentro de la Alianza. El que esta coordinación no se materializara, a pesar de la aparente facilidad de su ejecución, con, p.ej., todas las naciones concernidas (excepto Francia y Bélgica) teniendo el mismo representante militar (MILREP) en ambas organizaciones, lo que debía asegurar una excelente coordinación en asuntos militares, se debió tanto a la falta de sincronización de las ampliaciones a nuevos miembros de ambas, como a las maniobras de retaguardia de los «guardianes de las esencias», singularmente el RU como se ha dicho.

[8] *We are now in a position to give the EU ready access to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily.* Decisión del Consejo Atlántico, 13 diciembre 2002, remitida por carta de Lord Robertson, secretario general, al Dr. Solana, alto representante de la UE para la PESD.

[9] En realidad el USS Mount Whitney era y es propiedad de los EE. UU., quien lo tiene "prestado" a la OTAN de manera más o menos permanente. Esto dificultaría en gran medida su cesión a la UE caso de ser solicitado, pues la frase "*…in which the Alliance as a whole is not engaged militarily"* en realidad significa *"…in which neither the Alliance nor the US…"*, una proposición mucho más ardua.

[10] Bélgica cedió (interesadamente) para este fin sus instalaciones militares en desuso de Tervuren, en los alrededores de Bruselas.

Esta historia nos ayuda a comprender por qué el *brexit*, catastrófico como parece para todos, podría representar una oportunidad. Hay un *silver lining* en la *dark cloud*, como gustan de decir los propios ingleses, pues aparentemente desaparece de escena el más locuaz y activo de los opositores a los deseos mayoritarios de avanzar en la integración europea en cuestiones de defensa. El más locuaz, pero no el único, ni posiblemente el más difícil de vencer, pues otros quedan dentro, sin propósito de salir ni intenciones de claudicar. Así, las naciones bálticas y otras del Este de Europa que desde 1989 han ido buscando su acomodo en la OTAN y la UE, tanto las independizadas de la URSS como los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, consideran que su verdadera salvaguarda frente al antiguo amo es la OTAN, o más exactamente los EE. UU., y ven a la UE como un club al que es agradable pertenecer, económicamente ventajoso, pues permite hacer amistades útiles para los negocios, pero ciertamente inoperante en cuestiones serias de geopolítica. Algunas, incluso, llevan más lejos ese espíritu un tanto frívolo ignorando displicentemente algunas de las reglas del club más incómodas —independencia de la justicia, acogida de refugiados— que sin embargo forman parte fundamental del espíritu y razón de ser de la UE.

Y sí, es cierto, algo se mueve ya en el área de defensa de la UE. Quizá por propio convencimiento, o tal vez por la persistente reclamación estadounidense sobre el gasto europeo en Defensa algunas naciones europeas han empezado a reaccionar, como Francia, y han manifestado planes concretos para alcanzar en unos años el deseado 2% del PIB[11], prometidos repetidamente por las naciones en ambos foros, OTAN y UE, solo para ser inmediatamente «matizados» por algunos. Y, aunque aplicando una interpretación inclusiva de la idea inicial del TUE, que se basaba en agrupar pequeños números de naciones en proyectos específicos, el alumbramiento de la prevista Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) que reúne a la casi totalidad de miembros para colaborar en una lista abierta de proyectos, casi dos decenas para empezar, parece un buen comienzo, pero habrá que ver cómo se articula, pues una participación tan masiva no augura una buena armonización. Más adelante se trata esto con mayor detalle.

[11] Actualmente solo cinco naciones lo cumplen: Grecia, Estonia, Reino Unido, Rumania y Polonia, todas ellas, excepto el RU, muy por debajo de la media de gasto de la UE en relación al PIB. La mayor parte de los aliados, no obstante, muestran crecimiento en la comparación entre 2014 y 2017, excepto EE. UU., RU, Francia, Croacia, Albania, y de nuevo las doblemente remisas España y Bélgica (fuente: comunicado de prensa OTAN PR/CP (2017)111 de 29 julio 2017).

El camino a la multipolaridad y la inestabilidad en el vecindario europeo

La ausencia de amenaza militar visible en el espacio europeo tras la Guerra Fría fue el principal impulsor de unos acontecimientos con gran carga geopolítica que duró hasta 2001. Los ataques terroristas a Nueva York y Washington marcaron un hito geopolítico de consecuencias globales que dieron lugar al comienzo de un percibido declive de la hegemonía estadounidense.

La conformación del espacio europeo en los años 90 se efectuó sin narrativa geopolítica; es más, la geopolítica quedó preterida. El colapso del comunismo en 1989-1990 encontró a Europa sin plan para hacer frente a la situación y evitar que la Europa del Este no quedase en la «zona gris». La expansión de la OTAN, «perseguida» por la de la UE, es un hecho geopolítico de gran importancia que no correspondió a una estrategia preconcebida, ni se previeron sus consecuencias porque no se actuó desde el punto de vista estratégico. Las actuaciones se debieron a decisiones de líderes políticos de un lado y por otro de los antiguos contendientes con la esperanza de que si se mantenía la paz y aumentaba el bienestar se consolidaría una nueva situación favorable, pero cuyo estado final no estaba claro. La geopolítica se sustituyó por los «valores».

La expansión de la OTAN, proceso a priori sin barreras, implicaba una solución para las preocupaciones de los países más al Este, y a ese fin se articuló el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, posteriormente *Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC), y seguidamente el ya mencionado PfP[12], que incluyeron en fases sucesivas a todos los antiguos miembros de la URSS, del Pacto de Varsovia, las independizadas repúblicas de la antigua República Federativa de Yugoslavia, las naciones de la UE no aliadas (excepto Chipre y durante algún tiempo Malta) y Albania. Como capítulo separado de ese conglomerado pero dentro de él, y en consideración a sus deseos de ser diferente de (es decir, superior a) sus antiguos satélites, se creó con el Acta Fundacional OTAN-Rusia[13], un acuerdo especial dentro del NACC y PfP, y con él el Consejo Permanente Conjunto (PJC), que obligó a efectos compensatorios a crear otro acuerdo similar para Ucrania con sus consiguientes foros asociados, lo que por cierto no fue muy apreciado por Rusia, que solía mostrar su desagrado generalizado

[12] Aunque no era exactamente así el diseño original, en la práctica el PfP es al EAPC lo que el Comité Militar es al Consejo Atlántico, su expresión militar.
[13] *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, París, 27 de mayo de 1997.

por la situación ausentándose del EAPC o permaneciendo hoscamente silente (mientras Ucrania mostraba en claro contraste un encomiable espíritu de cooperación y amistad).

La (escasa) solidez de este entramado fue puesta a prueba con ocasión de las once semanas de guerra de Kosovo y su desenlace. Como el papel del PJC era meramente de foro de consulta, la capacidad de veto que Rusia usaba con liberalidad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no se aplicaba aquí, lo que provocó que una irritada Rusia lo abandonara temporalmente, y se dedicara activamente a dificultar las acciones de la OTAN contra Serbia, con quien les unían lazos afectivos basados en la Historia y cultura, por el procedimiento de exigir al amparo del tratado FACE la inspección de los despliegues aliados (en espera de la rendición de Serbia) en Albania y Macedonia. Finalmente, mientras la OTAN estaba aún preparando el despliegue en Kosovo tras los acuerdos de alto el fuego, Rusia organizó una columna con sus fuerzas en Bosnia y tomó el aeropuerto de Pristina[14], trasladando aquí los esfuerzos que ejercía en el PJC, que abandonó durante una larga temporada.

En resumen, este capítulo de las actividades del PJC, así como el tono habitual de sus reuniones, demostraba que, en el mejor de los casos Rusia consideraba el PJC, PfP y foros asociados como una humillación que habían tenido que soportar debido a su debilidad en los años inmediatamente posteriores a la disolución de la URSS; en el peor, como un mecanismo conveniente para tratar de introducir cuñas que debilitaran o incluso deshicieran a la OTAN. En otras palabras, la desconfianza, incluso hostilidad soviética, se trasladó, transmutada en rusa, al nuevo escenario, en el que rápidamente identificó las palancas y herramientas a usar.

La *unión* de los países europeos con la ampliación, era un verdadero *constructo*. Pero esto no iba a conseguirse meramente afirmando que el Orden Mundial liberal había milagrosamente transformado la humanidad, sino como la voluntad de construir un proyecto en el nombre de una «Europa unida, libre y en paz». Se contemplaba la noción de una «segunda gran reconciliación» como la de Francia y Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, esta vez entre Polonia y Alemania. Las estructuras

[14] Curiosamente, y para sorpresa de todo el Comité Militar que le conocía bien, al mando de aquella columna de vehículos rusos apareció en televisión el general Zavarzin, que era formalmente (y volvió a serlo después como si no hubiera pasado nada) el representante militar ruso en el PJC. La relación de esta nueva misión con la que cumplía en la sala de reuniones del Comité Militar en el CG de la OTAN queda a la imaginación del lector.

institucionales de la UE enmarcaron el «proyecto» de reconectar el Oeste y el Este de la post Guerra Fría y seguir mirando a Oriente para conectar con Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y Rusia.

La resurgencia de Rusia a partir del 2000 bajo un Putin que se encarnaba como presidente o primer ministro, a conveniencia, la atención estratégica americana y sus recursos orientados a Afganistán e Irak, más el estancamiento del «proyecto europeo» y su posterior parcial retroceso a partir de la crisis económica de 2008, fueron configurando asimetrías Norte-Sur en la UE, con el Grupo de Visegrado, o veleidades de una nueva *Mitteleuropa*. No obstante, la proclamada «vocación europea y de la OTAN hacia el Este» seguía intacta, a pesar de los avisos rusos de que no admitían el «orden» de la Pos Guerra Fría.

Otro acontecimiento de la mayor importancia para el devenir de la cohesión de la Alianza y de la confirmación de la falta de condiciones de la UE para ser actor estratégico, fue la invasión rusa de Georgia a principios de agosto de 2008, como consecuencia de la provocación georgiana resultado a su vez del agresivo planteamiento ruso, y que acabó cuando Rusia obtuvo la secesión de Abjasia y Osetia del Sur.

La expansión de la OTAN al Este, que desde su inicio irritó a Moscú, había entrado en el temario de la Cumbre de Bucarest, en abril de 2008, con el ofrecimiento de incorporación al Tratado de Washington a Georgia y Ucrania, a instancias de un combativo presidente Bush en búsqueda de un legado en su última cumbre OTAN. Es de notar en este arriesgado movimiento que, a diferencia de los otros candidatos del momento (Albania, Croacia y Macedonia) y de los inmediatamente anteriores, Georgia y Ucrania no estaban en el *Membership Action Plan* (MAP), paso obligado para cualquier miembro del PfP que contemple el ingreso como miembro de pleno derecho del Tratado. Varios aliados, encabezados por Alemania denegaron su consenso sobre las aspiraciones de los dos países para el MAP, con lo que decapitaron el proyecto, y el conflicto georgiano[15], que se desencadenó antes de que se lograra alcanzar consenso en este delicado asunto, ahondó la división entre los aliados, sembrando la desconfianza, sobre todo en los del Este de Europa, temerosos estos del revisionismo ruso, mientras otros, encabezados por Alemania, eran partidarios de contemporizar con

[15] Además del inexperto e imprudente manejo de la situación por parte del inane presidente Mikheil Saakhasvili (hoy metido en nuevos conflictos en Ucrania) que demostró lo prematuro de considerar Georgia para la OTAN.

las reivindicaciones de Moscú[16]. La OTAN no desarrolló actividad práctica relevante durante el desarrollo del conflicto georgiano y, a pesar de los gestos institucionales hacia Tiflis y del mantenimiento de la retórica expansionista de «puertas abiertas», el resultado fue una congelación de facto de la política de *enlargement* mantenida hasta entonces, lo que fue un indudable éxito estratégico ruso.

Independientemente de los *casus belli* que pudieran haberse producido por ambas partes, Moscú había dejado claro con sus acciones que no se detendría ante nada para poner freno a la pretensión expansionista de la OTAN hacia su entorno inmediato, especialmente en las zonas de alta sensibilidad estratégica para Rusia como la propia Ucrania y el conjunto del Cáucaso. Los cambios en el Orden Mundial eran patentes, y el repetido ejercicio del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU por Rusia recordó los viejos tiempos de la Guerra Fría.

El cambio de administración en Estados Unidos, a principios de 2009, pareció que facilitaría el acercamiento entre los aliados tras los desencuentros por el unilateralismo de la puesta en práctica de la guerra global contra el terrorismo (GWOT). La apresurada retirada americana de Irak —adonde nunca debió haber ido— cambió el foco de nuevo hacia el *Hindu Kush,* y a los aliados europeos de la OTAN no les quedó otro remedio que adherirse al cambio de estrategia estadounidense en la guerra afgana. Durante la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se decidió endosar la visión americana para que en Afganistán se adoptase una estrategia basada en el denominado *comprehensive approach* (enfoque integral), sustentado por una estrategia militar basada en el concepto operativo de contrainsurgencia (COIN) y la finalidad superior de *nation building*, es decir, la creación de un nuevo Estado afgano democrático.

Como se ha expuesto anteriormente, el «vecindario» del Este dejó de ser benigno cuando Rusia interpretó que no solo la ampliación de la OTAN era hostil, sino que también la expansión de la UE tenía el mismo carácter. La creación de la denominada Asociación Oriental (*Eastern Partnership*, EaP) promovida en 2008 por Polonia y Suecia, materializó una iniciativa de la UE para establecer relaciones con los Estados post soviéticos de Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, como marco para acuerdos tales como comercio, visados, economía, etc. Esta iniciativa fue

[16] El secretario de Defensa americano, Donald Rumsfeld, había caracterizado con anterioridad los dos bandos europeos como las «nuevas» (temerosas de Moscú y deseosas del paraguas americano) y las «viejas» (contemporizadoras) naciones aliadas.

el detonante definitivo para el cambio de la visión rusa de la UE desde el prisma de la desconfianza al de abierta hostilidad, pues en el contexto de la crítica situación en Georgia y Ucrania y la independencia de Kosovo, el EaP fue percibido por Moscú como una preparación para la integración de aquellos Estados en la UE, ya que la estructura genérica de los Acuerdos de Integración con la UE implicaba una asimilación del *acquis communitaire*. Esto solo podía interpretarse, en la lógica rusa, como un paso previo para la ruptura de los antiguos lazos con Moscú.

Aunque Rusia mantiene potentes lazos históricos y culturales con las antiguas repúblicas soviéticas, lo que constituye un instrumento poderoso de influencia, su eficacia venía atemperada, por el hecho de que, tras la integración de los países del Este de Europa en la UE, el *soft power* comunitario ejercía un atractivo para las poblaciones de los países de la EaP, como demostraron las «revoluciones de colores». Este es el acicate de Moscú para tratar de integrar a estos países firmemente en su esfera de influencia, mediante la Unión Aduanera y la futura Unión Económica Euroasiática, proyectos concebidos para sostener una estrategia de largo plazo cuya finalidad es contrapesar la UE.

Otro frente que se le abría al vecindario europeo era el del Norte de África y Oriente Medio (MENA). La inestabilidad en el Sahel, la constante inmigración desde el Norte de África, la guerra de Libia y las guerras en Siria e Irak contra el Estado islámico (ISIS) afectaron a Europa con terrorismo e inmigración masiva. La intervención rusa en Siria ha sido decisiva, obligando a Estados Unidos a tener una intervención más activa, pero el área e intensidad de la influencia de Moscú ha aumentado, no solo en forma de percepción, sino también más recientemente con la extensión temporal y material de las instalaciones navales de Tartus, su ascenso al estatus de base naval, y su consolidación con la base aérea de Hmeymim.

Pero la situación no permanecería sin cambios durante mucho tiempo. En febrero de 2014 comenzaron los sucesos de Euro-Maidan, que desembocaron en la abusiva ocupación rusa de la península de Crimea y la invasión de la cuenca del Donetz por los «hombrecillos verdes», negando cínicamente la intervención, y con ello la decisión de la OTAN en la Cumbre de Gales de abril de 2014 de proporcionar seguridad a los aliados orientales mediante el despliegue de nuevas fuerzas aliadas en la zona. Todo esto cambiaba drásticamente la situación geopolítica.

Por su parte, la reacción de la UE fue la de adopción de sanciones, reconociendo Moscú como interlocutores solamente a Berlín y París. Pero la pugnaz actitud del Kremlin no acabó ahí: ante la pasividad occidental, en septiembre de 2015 la intervención diplomática rusa en Siria se convirtió en militar. En esta situación, y solamente con las intervenciones rusas, el «vecindario» europeo del Este quedaba en crisis, con guerra civil en Ucrania en la región del Donetz, lo que, unido a la guerra de Siria, afectaba a toda la periferia europea desde el mar Báltico al Negro y a la zona del Levante, bloqueando de paso las ansias «neootomanas» de Turquía.

A principios de julio de 2016, la OTAN reconoció públicamente la inestabilidad estratégica en el este y sur de su área, declarando su voluntad de defensa y disuasión. En la nueva situación el protagonismo de la UE quedó inédito, la OTAN guardó las formas y, a nivel regional, Rusia y Estados Unidos, protagonizaban una especie de vuelta a la «bipolaridad». Al emplear términos relacionados con el Orden Mundial hay que poner de manifiesto que se trata de un concepto formal, de algo que no existe más que de modo virtual. Es una perspectiva de base heurística, como un cristal que nos permite hacernos una idea de un contexto complejo contradictorio, donde se encajan nuestras finalidades y proyectos. En este caso la bipolaridad poco tiene que ver con la del siglo XX; la consistencia de los «bloques» no se parece, porque no existen. La UE no ha actuado durante estos acontecimientos como un actor estratégico, desmintiendo los deseos de la EUGS. Disertando recientemente en Washington, el exasesor de Seguridad Nacional del presidente Trump, general McMaster, describió gráficamente el mundo de hoy: «Geopolitics are back, and are back with a vengeance after this holiday from history we took in the so-called post-Cold War period».

Europa, ¿un polo más de la multipolaridad?

La UE demuestra que el Orden Internacional Liberal no ha dado todas las respuestas apropiadas a los desafíos de hoy. La Unión no gestionó bien la crisis financiera, amplificando los efectos para alguno de sus miembros, ni tampoco gestiona bien la crisis migratoria, olvidando que las fronteras son el primer elemento definitorio del Estado, responsabilidad por tanto de su Gobierno, no menos que la gestión económica, aspectos ambos tratados por la UE desde 2008 sin el debido rigor.

En junio de 2016, Federica Mogherini, vicepresidenta de la Comisión Europea, emitía su Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) que comenzaba su presentación con el siguiente tenor literal:

> «La finalidad, incluso el propósito de la Unión es cuestionado. Pero nuestros ciudadanos y el Mundo necesitan, como nunca antes, una UE fuerte. Nuestra amplia región es más inestable e insegura. Las crisis dentro y más allá de nuestras fronteras, afectan directamente a las vidas de nuestros ciudadanos. En tiempos demandantes, una Unión fuerte es aquella que piensa estratégicamente, comparte una visión y actúa unida. Ello es verdad después del referéndum británico. Necesitaremos reconsiderar la forma que actúa la Unión, pero conocemos perfectamente para lo que hay que trabajar. Conocemos cuales son nuestros principios, nuestros intereses y prioridades. No es tiempo de incertidumbres: nuestra Unión necesita una Estrategia. Necesitamos una visión compartida y una acción común».

Apostar por las profundas motivaciones que han dado como resultado la EUGS es una tarea especulativa, pero la insinuación de que la finalidad de la UE puede estar en peligro es una afirmación grave. A lo largo de la EUGS no se señalan adversarios concretos, la alusión a las capacidades es genérica y los modos de actuación inconcretos, por lo que la ausencia de carácter estratégico del documento es evidente.

Mogherini describe la situación de un pretendido actor estratégico, la UE, que promueve un Orden Mundial con reglas de valor universal con el multilateralismo como principio y la ONU como su fuente, y quiere impedir la conformación de una situación mundial de *power politics*. Se parece mucho a ese mismo Orden Liberal que la EUGS da por periclitado.

Pero para referirse al Orden Mundial hay que asumir algunas premisas de cómo funciona el mundo. El concepto de Orden Mundial es una visión de Estados interaccionando políticamente, impulsados por el interés nacional, cuyo resultado es la situación geopolítica. La creencia en un determinado Orden Mundial implica el ejercicio continuado de la estrategia y la política para conformarlo.

La carencia de entidad geopolítica de la UE en su conjunto, su falta de «estatalidad» y consiguiente interés nacional, base de cualquier pretensión de *actorness* estratégica, se modula en la EUGS a base de principios como el de unidad, alegando que en un mundo complejo y de cambios en la distribución del poder, la cohesión de la Unión,

«instituciones, Estados y población», es más necesario que nunca. El voluntarismo se presenta como base de la premisa principal:

«Unidos seremos capaces de conseguir más que los Estados por separado, o de manera descoordinada. No existe enfrentamiento entre los intereses nacionales y el europeo. Nuestros intereses compartidos solo pueden servirse permaneciendo unidos y actuando juntos».

Efectuadas las anteriores consideraciones, la EUGS contiene dos declaraciones de verdadera potencial trascendencia geopolítica. La primera la enuncia así: «Como europeos debemos tomar mayores responsabilidades por nuestra seguridad. Estar listos y ser capaces para disuadir, responder a, y protegernos contra amenazas externas». Puede deducirse que la conciencia colectiva de que la seguridad del espacio geográfico europeo dependía, o depende, de un tercero, era algo conocido y compartido por los socios. Si desde el final de la Segunda Guerra Mundial el globo ha sido más pacífico, es por el liderazgo estadounidense que sostuvo el Orden Internacional Liberal, o *Pax Americana*. Tras el ataque islamista a Estados Unidos en 2001, se ha iniciado otro sesgo estratégico, que algunos interpretan como declive, y eso influye en el estatus europeo.

La segunda consideración expresa la pretensión de ser actor estratégico. Mogherini en su presentación afirma: «La EUGS nutre la ambición de autonomía estratégica de la UE». Pero la *actorness* no se adquiere solo por la expresión del deseo. Para serlo se necesita una entidad política soberana, ser reconocida como «actor» por los otros actores y tener acreditada su capacidad de ejercer el poder de manera autónoma y de forma que pueda alterar el Orden Internacional, a la vez de la identificación de potenciales adversarios, rasgos de los que carece la UE.

Otro aspecto importante de la EUGS, en relación con la *actorness*, es su matización en cuanto a que no puede ser algo diferente a la pura aplicación del poder en algunas de sus modalidades, al afirmar que la acción exterior será guiada por «claros principios» que «surgen tanto de una valoración realista como de una idealista aspiración de construir un mundo mejor», a lo que le denomina «pragmatismo de principios».

Una vez más hay que recurrir al preámbulo de Mogherini para la interpretación. Se hace alarde de que la UE es el mejor actor en el ejercicio del *soft power*, cuando este es una modalidad de aplicación del poder, no una clase de poder, ya que sin *hard power* no puede existir el *soft*. También rechaza la calificación de «potencia civil» y la

motiva en una serie de operaciones internacionales cívico-militares de escasa entidad, ajenas a modalidades estratégicas como disuasión o *dètente*.

La, hasta ahora, hipotética evolución de un nuevo Orden Mundial implica la clara definición de los «polos» o «centros de poder» y de sus «clientes». Actualmente, Europa no reúne las condiciones de «polo» y mucho menos si considera la faceta *soft* del poder como prioritaria. Es llamativo que, supuestamente, tras el *brexit* y la nueva Administración americana, el problema de la Defensa de Europa haya tomado una alta prioridad, sobre todo en la Comisión, sin que el problema estratégico a resolver se explicite claramente, aunque puede hacer frente a la reemergencia de una estrategia competitiva de largo plazo, con similitudes a la Guerra Fría.

Al tratar la denominada «Defensa de Europa» es cuando las contradicciones se interrelacionan en todos los sentidos. La inestabilidad de la totalidad del «vecindario» europeo es consecuencia del proceso de cambio de Orden Mundial y, ya mucho antes de la elección de Trump como presidente, era opinión generalizada entre los analistas que la capacidad de la UE para, colectivamente, asegurar su seguridad y defensa, estaba en serias dudas y esos aspectos tendrían que ocupar un lugar preeminente en la futura política europea.

Esa inestabilidad del vecindario europeo forma parte del contexto estratégico global que se inscribe en la percepción estratégica de las grandes potencias y ese es, precisamente, el ámbito en que la UE quiere convertirse en «polo», que es el significado literal de «actor con autonomía estratégica». Para entender la situación conviene describirla: el espacio europeo forma parte de la Alianza del Tratado del Atlántico Norte, el vínculo trasatlántico, con una potente organización, la OTAN, capaz de ejercer todas las funciones estratégicas y, por lo tanto, concebida para la Defensa del territorio europeo. Un sistema que tiene su «polo», los Estados Unidos.

Crear un «polo» europeo autónomo significa, aunque parezca tautológico, crear su «polaridad» (autonomía estratégica), o lo que es lo mismo: convertir la colaboración voluntaria de los socios en alianza obligatoria, asumir todas las funciones estratégicas, incluida la disuasión nuclear, capacidad de actuar globalmente, y representación única en las instituciones internacionales. Y ese escenario excede al contenido del TEU. Pero hay realidades insoslayables: en la UE hay Estados que ven natural compartir la moneda, pero no la defensa.

Más aún, Europa no es un «polo» porque, en sí misma, es un potencial escenario de confrontación, hecho que es reconocido en la recién emitida *National Defence Strategy* (NDS) de Estados Unidos, con dos frentes, el del Este y el del Norte de África-Oriente Medio (MENA), de amenazas de diferentes naturalezas. En el Frente del Este la inestabilidad tiene sus raíces en el acomodo geopolítico entre Europa y las necesidades geopolíticas de Rusia. Del MENA surgen amenazas diferentes en entidad y naturaleza, además de ser espacio de competición de distintos «polos». Este frente, que mediante Turquía es fronterizo con la OTAN, comprende el Levante y todo el Norte de África y el Sahel. No es concebible que en ese escenario la UE obtenga la «autonomía estratégica». La sombra de la guerra de Libia, de 2011, es larga y la situación de capacidades militares no ha cambiado como demuestra la inacción en Siria. Estos escenarios son prioridad estratégica de Estados Unidos.

La UE ha orientado su autonomía estratégica en la constitución de un instrumento basado en lo intergubernamental. El Tratado de la UE (TEU) contempla «alcanzar tangibles progresos en el nivel de inversión en el gasto de equipo de Defensa, colaborar en el desarrollo de capacidades y la disponibilidad de capacidades militares para misiones combinadas y operaciones», respondiendo a un principio como vehículo: la colaboración estructurada permanente (PESCO). Hasta ahora solo se ha conseguido un progreso limitado, entre otros motivos porque la UE carece de una Estrategia de Defensa y en esas condiciones es inútil el empleo de la Fuerza Militar. Por otra parte, el TEU restringe la participación en la PESCO a los socios que satisfagan los criterios del protocolo 10 del Tratado. Contrario a esa norma, el Consejo Europeo decidió requerir una mayoría cualificada para los asuntos relacionados con la PESCO, para evitar que alguna disidencia bloquease el progreso de la iniciativa.

A medida que se trata de construir la PESCO se conforman las fuerzas que se oponen. El destino de la PESCO, aparte de fijar una finalidad concreta, puede depender de una mayor integración en otros ámbitos políticos de la UE. La opinión pública europea está cada vez más preocupada por la pérdida de soberanía estatal y la disolución de la cultura nacional que puede resultar en la «ideologización» de una futura integración. Además, la cooperación en la UE tiene carácter intergubernamental y la Defensa es parte de la soberanía de los Estados. Ejemplo que pone en evidencia contradicciones como la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad Nacional de Francia de 2017, que enfatiza que «el mantenimiento del modelo de Fuerzas Armadas de espectro total

y equilibrado es crítico para la independencia nacional, autonomía y libertad de acción de Francia», proclamando también que «un alto nivel de ambición en los ámbitos de la industria y tecnología es un asunto de soberanía y un pilar de nuestra autonomía estratégica». La superposición de autonomías estratégicas entra en el ámbito de la ficción.

La tarea de conformar y poner en práctica la PESCO es grandiosa. Suponiendo que lo material y tecnológico pudiese conseguirse, la puesta en práctica de la unidad de mando del instrumento militar, la interoperatividad y la capacidad de despliegue para fuerzas de veintitrés Estados necesita una enorme voluntad política persistente, recursos y tiempo. Pero es posible si se vencen las diferencias entre las culturas estratégicas de los Estados componentes[17].

El problema desde el punto de vista geopolítico es de una complejidad determinante. Estamos tratando de un espacio geográfico en el que se superponen miembros de la OTAN, de la UE y de ambas. En estas condiciones, la estimación de una determinada situación y la consiguiente toma de decisiones, en un contexto mundial multipolar, sería muy compleja y lenta, y con grades posibilidades de que, en caso de no alcanzarse el necesario consenso, obligatorio en cuestiones que afectan a la defensa[18], se produzca una fractura de las instituciones. Además, existen otros elementos, como la bilateralidad anglo-francesa, o las «cuestiones de confianza» como la preferencia de los países del Este por el apoyo americano para su defensa, que debilitan todo lo que

[17] Pero, tras ocho años de existencia teórica, la primera formalización de la PESCO ha necesitado una interpretación muy laxa del TUE. La idea original era reunir pequeños grupos de naciones alrededor de un proyecto de interés común para los participantes. Podía haber tantos grupos como proyectos identificados, y las naciones podían participar en tantos como quisieran. En lugar de ello, lo que se ha puesto en vigor es un PESCO en el que participan prácticamente todas las naciones, con un menú abierto de proyectos. A nuestro juicio, esta ejecución del proyecto lo desposee de los incentivos para progresar que la idea original implicaba.

[18] Es frecuente confundir consenso con unanimidad. El consenso consiste en *no disentir* de una proposición, que no es lo mismo que buscar la unanimidad. En otros sistemas, como el del CSNU, el veto trae consigo el fin de una proposición (es precisa la unanimidad de los cinco permanentes). La búsqueda del consenso, en cambio, mantiene el asunto con vida hasta que sea resuelto. Por otro lado, el consenso es más fuerte y cohesivo que una decisión por mayoría, que hace innecesario conseguir el acuerdo de las partes que disientan. Una decisión que fuera alcanzada bajo estas precarias condiciones, como algunos proponen para dotar de agilidad a las decisiones en cuestiones de defensa, no serviría para preparar el camino a la discusión de la acción militar, con todas las consecuencias y sensibilidades que esta conlleva, incluida la irrenunciable responsabilidad de cada nación por la seguridad de sus propias fuerzas. Es por ello el consenso el (trabajoso) sistema de decisión adoptado en la OTAN y en los asuntos de defensa de la UE (además de la Liga Hanseática, los cuáqueros, y los indios Haudenosaunee).

no esté consolidado como la OTAN, a cambio de debilitar cualquier pretensión de nuevas creaciones.

La colaboración OTAN–UE se dificultaría por la misma dinámica de la constitución de la PESCO. Tómese por ejemplo el diseño de capacidades: es evidente que no debe haber duplicidades y eso solo se consigue con un planeamiento común que, al ser la mayoría los miembros de la PESCO también de la OTAN, podría hacerse adoptando los procedimientos del *NATO Defence Planning Process* (NDPP). Este aspecto está ligado a los aumentos presupuestarios del 2%, pues el gasto tendría que compatibilizarse entre las visiones de las dos instituciones. Pero la concepción y diseño de las capacidades tiene un origen que es la amenaza, y si no es la misma para las dos instituciones se necesitan estrategias diferentes, lo que determina la prioridad del gasto y constituiría una contradicción esencial.

Hasta ahora, el principal impulso de la PESCO ha sido franco-alemán, aunque con contornos difusos, y su continuidad marcará el futuro. El atraso europeo en el desarrollo de la industria de Defensa respecto a los nuevos «polos», así como a la aplicación de las nuevas tecnologías como la Inteligencia Artificial (AI) y el Armamento Autónomo (AWS) ha sido el impulso primario de la PESCO, más que consideraciones las posibles consideraciones estratégicas. Un debilitamiento del proyecto PESCO puede llevar al *statu quo* antes del *brexit* y al fraccionamiento de las visiones de la defensa en Europa, similar a la crisis de la OTAN de finales de 2002 por la guerra de Irak. Otra posibilidad es que la PESCO se potencie y, en ese caso la OTAN se debilitaría, sin afectar al vínculo USA-países del antiguo Pacto de Varsovia, adquiriendo el histórico *Intermarium* de Piłsudski (los países del Báltico al mar Negro) una importancia vital como *buffer* para defender el *rimland* euroasiático por parte de Estados Unidos.

La aportación de Europa a un nuevo Orden Mundial debe efectuarse desde el mantenimiento, en lo posible, del Orden Internacional que, tras la Segunda Guerra Mundial, construyó el fundamento de Occidente.

Conclusiones y prospectiva

Se ha visto que todo intento de unificar las estrategias de la OTAN y la de defensa de la UE parece estar condenado a la melancolía, y no solo por el *participation issue*, importante como es y sin arreglo a la vista, ahora que las dispares pertenencias a

ambas organizaciones sumadas prácticamente cubren el continente europeo, sino por las diferentes concepciones a ambos lados del Atlántico de cómo debe ser una estrategia, como articuló Robert Kagan en su *Paradise and Power.* Poca avenencia es posible entre una América con la armadura de Marte y una Europa en el sutil y atractivo traje de Venus. Podrán estar de acuerdo uno y otra en los fines, pero sus atractivos apelan a diferentes públicos, e inevitablemente los gobiernos tratan la estrategia nacional con la perspectiva de los votos, como un producto no muy distinto de un programa económico o social, a pesar de su fundamental diferencia conceptual.

Sin embargo, alcanzar una cierta coherencia, al menos dentro del ámbito de la UE, no debería ser tan difícil. Las líneas maestras de las estrategias nacionales, incluso dentro de las limitaciones implícitas en lo antedicho, deben ser coherentes con las de las organizaciones de defensa a que pertenecen, y ello las haría coherentes entre sí, sobre todo con el modelo de estrategias declarativas al uso, en las que concreciones sobre cómo se acomodan los medios a los fines (*ends, ways and means*) brillan por su ausencia. Tal concreción se deja a los respectivos Planes de Acción, que pueden y hasta deben ser diferentes, reflejando las diferentes exigencias y las separadas afiliaciones a los distintos programas PESCO, pero que carecen de la autoridad y poder de coerción del documento estratégico del que emanan.

Naturalmente, incluso con la ausencia del Reino Unido, aún quedan considerables discrepancias en cuestiones de defensa entre los miembros de la UE. Las más notorias son la práctica ausencia de Fuerzas Armadas en Chipre, Irlanda, Luxemburgo y Malta, lo que inevitablemente tiñe la visión es estos países, y la peculiar posición de Dinamarca, *opting out* de toda cuestión de defensa y seguridad de la UE. Pero los restantes 23 miembros forman un grupo suficientemente numeroso, y potencialmente sólido, como para llevar a cabo la crucial labor de llevar al ámbito de la defensa la unificación que, tal vez con razones más dudosas, se llevó a cabo en el ámbito monetario. En estas circunstancias Francia propone una Fuerza de intervención, no dependiente de la UE, con el Reino Unido, USA, Alemania y algunos países europeos.

Si ello ocurriera, la consolidación de las naciones de la UE como un grupo diferenciado dentro de la OTAN sería un hecho que, a pesar de las reticencias de algunos, podría más bien reforzar que debilitar el vínculo transatlántico. Las diferencias entre aliados, que resultaron tan deletéreas con ocasión de la intervención norteamericana en Irak, serían primero aventadas y luego consensuadas en *petit comité* antes de la

confrontación en la mesa del Consejo Atlántico, habiendo allanado así las diferencias entre los «nuevos» y los «viejos» aliados que tanto emponzoñaron las relaciones a cuenta de la fantasmagórica existencia de las armas de destrucción masiva de Sadam Hussein. El Reino Unido, además, tendría un nuevo papel más positivo que cumplir: en lugar de ser un «topo» americano dentro de la UE, sería un puente entre el «amigo americano» y los viejos conocidos del continente, a los que es preciso explicar lo que dice la *National Defence Strategy* de Estados Unidos:

«Alcanzar la paz mediante el empleo de la Fuerza requiere, por parte de la Fuerza Conjunta disuadir el conflicto mediante la preparación para la guerra. Durante las normales operaciones diarias, la Fuerza Conjunta se preparará para detener la agresión en tres regiones principales: Indo-Pacífico, Oriente Medio y Europa».

Estados Unidos, pues, reconocen implícitamente que la Rusia de Putin rechaza la mayoría de los valores que constituyen los fundamentos de la incierta y geográfica entidad denominada Europa, y eso constituye el reto principal para el sistema europeo de seguridad.

La probabilidad de que tal reagrupamiento suceda es, de todos modos, impredecible. Un factor indispensable para su éxito, que es la paciencia, suele ser un tanto escaso en una UE que, en promedio, tiene siete gobiernos cada año en periodo electoral, sin contar elecciones regionales, de presidente cuando es separada de las legislativas, y un sinnúmero de circunstancias que hacen a los gobiernos reticentes a emprender aventuras, pues aunque la esencia de los periodos electorales sea prometer cosas nuevas y se haya justificado la PESCO en la demanda pública, los asuntos que se refieren a seguridad no atraen votos, y su consideración se ve frecuentemente relegada a periodos de tranquilidad electoral, siempre tan escasos.

No es posible, llegados a este punto, dejar de señalar la importancia para España de ser influyentes en la defensa propia y europea, que pasa por disponer de solvencia presupuestaria, además de que en ello va nuestra capacidad de innovación tecnológica y el auge de la industria de Defensa, en resumen: influencia geopolítica. Iniciativas como la franco-alemana del «Futuro sistema de combate aéreo europeo», suponen una hegemonía estratégica, tecnológica e industrial desequilibrante y lesiva para los intereses españoles.

España no puede ser percibida por sus aliados como un «consumidor» de seguridad, en lugar de un contribuyente neto. Se aduce, ente los conformistas del 0,85%, que

España ha participado en todas las misiones militares de la UE de estos últimos años; pero se omite que el significado económico y práctico del conjunto de nuestra participación en estas misiones está lejos de lo que corresponde a España por su peso relativo en la UE. Mejor eso que nada, cabría argumentar, pero no abrigamos duda de que un crecimiento sostenido en los gastos de defensa que nos aproxime en pocos años al deseado y prometido 2% sería percibido muy favorablemente en Europa y EE. UU. Y los beneficios en la necesaria credibilidad, pero también de todo orden, no tardarían en llegar.

*Fernando del Pozo Enrique Fojón**
Almirante (R), director de Wise Pens International
Coronel de Infantería de Marina (R), doctor en RR. II.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

09/2016 07 de mayo de 2018

*Rosel Soler Fernández**

La solución de controversias en el derecho internacional del mar

La solución de controversias en el derecho internacional del mar

Resumen

La Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar regula en su parte XV la solución de controversias en el derecho del mar. Dicha Convención contempla medios diplomáticos de resolución de conflictos y medios jurídicos. Este trabajo examina los distintos medios diplomáticos de solución de controversias, con sus ventajas de celeridad e inmediatez y los medios jurídicos. Entre los medios jurídicos se encuentra el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, con sede en Hamburgo, la Corte Internacional de Justicia de la Haya, un tribunal arbitral y el arbitraje. El arbitraje internacional es el medio de solución de conflictos más utilizado. El Tribunal de Hamburgo lleva en funcionamiento 20 años y comparte jurisdicción con la Corte Internacional de Justicia en La Haya, pero el paso del tiempo mostrará su importancia, por su mayor eficiencia y especialización.

Palabras clave

La Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar, solución de controversias, Tribunal Internacional del Derecho del Mar, arbitraje.

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

Solution of controversies in the law of the sea

Abstract

The Convention of United Nations on the Law of the Sea regulate in its part XV the solution of controversies in the law of the sea. This Convention contemplates diplomatic means of resolution of conflicts and legal means. This work examines the different diplomatic means of solution of controversies, with its advantages of celerity and immediacy, and legal means. Among the legal means is the international Tribunal of the Law of the Sea, based in Hamburg, the International Court of Justice, the arbitral tribunal and arbitration. International arbitration is the most used means of conflict resolution. The Hamburg Court has been in operation for 20 years and shares jurisdiction with the International Court of Justice in The Hague, but the passage of time will show its importance, due to its greater efficiency and specialization.

Keywords

The Convention of United Nations on the Law of the Sea, solution of controversies, international Tribunal of the Law of the Sea, arbitration.

Introducción

En el derecho internacional marítimo, al igual que en otras ramas del derecho internacional público, son frecuentes las discrepancias entre Estados u otros sujetos de derecho internacional que pueden enturbiar las relaciones pacíficas entre ellos, llegando a convertirse en lo que la doctrina ha definido como una «controversia internacional».

Existe una controversia internacional cuando una de las partes en la misma hace valer frente a la otra parte pretensiones opuestas, o cuando una de dichas partes pretende de la otra una pretensión a la que esta última no se somete.

Era de suponer que en un ámbito tan amplio y complejo como es el de los espacios marítimos, en el que toda la comunidad internacional tiene intereses económicos en mayor o menor medida, surgieran controversias internacionales de todo tipo, siendo por ello un deber de la propia Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), prever desde el primer momento los mecanismos de solución de las controversias internacionales que pudieran surgir.

Fue este un punto central en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y el presidente de la misma, el embajador Amerasinghe dijo que: «la provisión de un procedimiento efectivo de solución de diferencias es esencial para estabilizar y mantener los compromisos necesarios para lograr un acuerdo sobre la Convención. El procedimiento de solución de controversias será el pivote sobre el cual el delicado equilibrio se balanceará».

No podemos olvidar las dificultades previas a la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982[1], en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, dada la cantidad de intereses económicos que se encontraban en juego, entre ellos, y por nombrar solo

[1] La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 fue adoptada en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar por 130 votos a favor, cuatro en contra y 17 abstenciones, y fue abierta a la firma, así como el Acta final de la Conferencia, en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982. En cumplimiento de su artículo 308.1, entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, al transcurrir doce meses desde el depósito del sexagésimo instrumento de ratificación o adhesión, que fue el de Guyana.
España la firmó el 4 de diciembre de 1984, y la ratificó el 20 de diciembre de 1996. El instrumento de ratificación se depositó el 15 de enero de 1997 ante el secretario general de las Naciones Unidas, entrando en vigor el 14 de febrero del mismo año (BOE de 14 de febrero de 1997 y en Naciones Unidas: Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. XVII, pp.155 y ss. bajo la signatura A/CONF.62/122).

uno, en relación con el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva, y el derecho soberano del Estado a los recursos naturales más allá del límite exterior de su mar territorial hasta las 200 millas contadas desde las líneas de base.

A todo esto hay que sumar la voluntad de salvaguarda de los espacios marítimos de «interés internacional», como son la alta mar, la zona internacional de los fondos marinos, y los espacios polares (el Ártico y la Antártida), con intereses cada vez mayores por parte de los Estados y por contrapartida con mayores las posibilidades de conflictos entre ellos.

Es cierto que en la mayoría de las ocasiones las situaciones de hecho van por delante de las situaciones de derecho, pero aun así era primordial establecer los mecanismos de solución de conflictos en un ámbito tal complejo como el derecho del mar, con tantos sujetos de derecho y con tantos intereses contrapuestos.

Es por ello que en este trabajo nos adentramos en la parte XV de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del Mar: «Solución de controversias», por ser esta Parte de la CONVEMAR, tal y como señaló el presidente de la III Conferencia, el eje sobre el que «el delicado equilibrio de la Convención se va a balancear».

Medios de solución de controversias en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

Previamente a adentrarnos en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y su parte XV, vamos a introducirnos en los medios de solución de controversias en derecho internacional marítimo, siguiendo el esquema del derecho internacional general.

Aunque tradicionalmente la doctrina distinguía entre medios de solución de controversias pacíficos y no pacíficos, tras la renuncia a la guerra como instrumento de política internacional en el Pacto Briand-Kellog de 27 de agosto de 1928, parece más adecuado distinguir entre los medios de solución de controversias diplomáticos y jurídicos.

Medios diplomáticos de solución de controversias

Entre los medios diplomáticos de solución de controversias internacionales podemos distinguir las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios, la mediación, las comisiones de investigación y la conciliación.

En ellos no intervienen órganos jurisdiccionales o arbitrales, sino otros órganos o autoridades de las relaciones internacionales como pueden ser los agentes diplomáticos, ministros de Asuntos Exteriores u otras autoridades, como luego veremos.

Su función es facilitar la solución por medio del acuerdo entre las partes interesadas.

En este punto hay que señalar que los sujetos de derecho internacional son libres de escoger el medio de solución de controversias internacionales que les convenga, salvo que se hayan comprometido previamente a encauzar sus controversias por un determinado medio de solución de conflictos, y en este sentido la CONVEMAR establece en su parte XV diversas opciones.

La primera disposición de dicha parte, el artículo 279, y de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, establece como propósito resolver las controversias internacionales por medios pacíficos.

En este sentido el artículo 279 establece que «Los Estados partes resolverán sus controversias relativas a la interpretación o la aplicación de esta Convención por medios pacíficos de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas y, con ese fin, procurarán su solución por los medios indicados en el párrafo 1 del artículo 33 de la Carta».

Conforme al artículo 280, ninguna de las disposiciones de esta parte menoscabará el derecho de los Estados partes a convenir, en cualquier momento, en solucionar sus controversias relativas a la interpretación o la aplicación de esta Convención por cualquier medio pacífico.

Conforme al artículo 2.3 de la Carta de Naciones Unidas, los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional, ni la justicia.

El artículo 33.1 de la Carta dispone que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo pacífico, el recurso a organismos o acuerdos regionales y otros medios pacíficos de su elección.

Las negociaciones diplomáticas

Las negociaciones diplomáticas son un procedimiento de solución de controversias no jurisdiccional, en el que el arreglo pacífico se confía exclusivamente a las partes sin intervención de terceros.

Es el método más utilizado para el arreglo de diferencias, el más inmediato (a través de conversaciones directas entre las partes), más rápido (puede ser alcanzado un acuerdo con prontitud), más flexible (aplicable a cualquier tipo de controversia) y más discreto. Se lleva a cabo por los métodos habituales en diplomacia, conversaciones directas, intercambio de notas diplomáticas, propuesta de alguna de las partes implicadas, finalizando en muchas ocasiones con acuerdo entre las partes, por lo que es un excelente medio de solución de controversias internacionales en derecho internacional marítimo.

¿Qué es necesario para que las negociaciones diplomáticas se desarrollen debidamente?

Básicamente, la obligación de negociar de buena fe, como un principio básico de derecho internacional, absteniéndose de realizar cualquier acción unilateral que pueda agravar la controversia u obtener una posición ventajosa. Asimismo debieran realizarse bajo el principio de igualdad soberana de los Estados, de forma que ninguna de las partes imponga sus propuestas sobre la otra, utilizando amenaza o coerción.

En principio todo Estado debería aceptar el inicio de las negociaciones diplomáticas para llegar a un acuerdo internacional.

La CONVEMAR establece en su artículo 283 que cuando surja una controversia entre Estados partes relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención, las partes en la controversia procederán sin demora a intercambiar opiniones con miras a resolverla mediante la negociación o por otros medios pacíficos.

Asimismo las partes procederán sin demora a intercambiar opiniones cuando se haya puesto fin a un procedimiento para la solución de una controversia sin que esta haya sido resuelta o cuando se haya llegado a una solución y las circunstancias requieran consultas sobre la forma de llevarla a la práctica.

Los buenos oficios

Los buenos oficios y la mediación, que trataremos a continuación se caracterizan por la intervención de un tercer sujeto de derecho internacional, bien un Estado, bien una Organización Internacional o incluso un grupo de ellos.

En los buenos oficios el tercero trata de establecer contacto entre las partes (reuniones conjuntas, visitas a una y otra parte, transmitir propuestas de una a otra) pero sin formular ninguna solución. Podríamos decir que es un cauce de comunicación entre las partes que tienen una controversia.

Podríamos definir los buenos oficios como la acción amistosa de un Estado u Organización Internacional como intermediario para poder de acuerdo a partes en desacuerdo mediante una acción discreta.

También a veces es una autoridad, como puede ser el secretario general de la ONU, el que presta sus buenos oficios para la solución de controversias internacionales (ejemplo Las Malvinas) u otra autoridad, es el caso del rey de España que desarrolló su labor de buenos oficios en el conflicto entre Uruguay y Argentina respecto a la ubicación de una planta de celulosa en el margen izquierdo del río Uruguay, y que propició que los presidentes de estas dos Repúblicas sudamericanas entablaran un diálogo directo, tal y como se desprende de la Declaración de Madrid suscrita por ambos el 20 de abril de 2007[2].

La mediación

La Mediación se diferencia de los Buenos oficios en que el tercero, mediador, no solo intenta poner de acuerdo a las partes, sino que también les propone una solución, sin carácter obligatorio para ellas.

El Convenio de la Haya de 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales contempla los buenos oficios y la mediación, señalando su artículo 3

[2] Argentina pedía una suspensión de las obras de la planta papelera que la compañía finlandesa Botnia construía en la localidad uruguaya de Fray Bentos, frente a las costas de la ciudad argentina de Gualguaychu sobre el río Uruguay. Las Autoridades uruguayas consideraban una cuestión de vital importancia sacar adelante el proyecto que suponía una inversión global de 1.800 millones de dólares, la mayor en la historia del país. Tras la labor mediadora del embajador español Juan Antonio Yañez, por encargo del Rey Juan Carlos, en abril de 2007 el Rey recibió en el Palacio de la Zarzuela a los representantes de Argentina y Uruguay, así las Delegaciones de Uruguay y Argentina abrieron en Madrid las primeras conversaciones directas tras un año de gran tensión, iniciando un diálogo que creó condiciones de confianza entre las dos partes.

que el ejercicio de este derecho no puede nunca ser considerado, por una u otra de las partes en litigio como un acto poco amistoso.

Desde antiguo se ha utilizado la mediación, un ejemplo es la del papa León XII en el asunto de la adjudicación de las islas Carolinas (en 1855), entre España y Alemania. Como supuestos de mediación podemos señalar la encomendada al secretario general de la ONU en 1986 en la diferencia que enfrentaba a Francia y Nueva Zelanda por el incidente del *Rainbow Warrior*[3].

También podríamos mencionar la mediación realizada por la Santa Sede entre Chile y Argentina en el asunto del canal del Beagle. En este caso estos países solucionaron la controversia que les enfrentaba por la aplicación de la Sentencia arbitral de 1977 sobre el canal de Beagle, a través de la mediación del cardenal Antonio Samoré, y firmaron un acuerdo en 1979 en Montevideo[4].

---

[3] El *Rainbow Warrior* era el buque insignia de la organización no gubernamental internacional Greenpeace, y era utilizado para manifestaciones de protesta contra diferentes actividades realizadas por diversos países contrarias a la protección del medio ambiente. El buque fue hundido por agentes de la Dirección General de Seguridad Exterior Francesa en 1985 para evitar la incursión que Greenpeace quería llevar a cabo en sus aguas territoriales, en el atolón de Mururoa, para protestar contra las pruebas nucleares que Francia iba a realizar. El *Rainbow Warrior* llegó al puerto de Waitemata (Nueva Zelanda) para participar en la manifestación, y el 11 de julio de 1985 el barco explosionó, siendo el primer atentado terrorista que ocurría en Nueva Zelanda.
Aunque en un primer momento Francia negó toda intervención en los hechos, dos meses más tarde el primer ministro francés admitió la actuación de los servicios secretos. Se piensa que un oficial de los servicios secretos franceses coordinó el hundimiento del *Rainbow Warrior*. Dos agentes del servicio secreto fueron condenados a diez años de prisión y Francia prohibió algunas importaciones desde Nueva Zelanda como medida de presión para la repatriación de los dos agentes. Tras la mediación del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, se decide que los dos terroristas pasarán tres años confinados en una base militar francesa en el Pacífico.

[4] El conflicto por el canal del Beagle fue una disputa fronteriza entre Chile y Argentina que había comenzado a principios del siglo XIX. Pero en la década de 1970 el conflicto recrudeció, especialmente a partir del Laudo Arbitral de 1977. Era una chispa junto a dos montones de pólvora: las dictaduras militares de Videla en Argentina y de Pinochet en Chile. Remontándonos a los años 70, el Acuerdo sobre Arbitraje en el Beagle del 22 de julio de 1971, en Londres. Era un compromiso arbitral que solicitaba la determinación de los límites argentino-chilenos en el canal Beagle y la adjudicación de las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes. Asimismo designaba al Gobierno de Su Majestad británica como árbitro de la disputa limítrofe, pero este a su vez debía nombrar un Tribunal Arbitral de cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia.
El fallo de la Corte Arbitral llegó seis años después a través del Laudo Arbitral de 1977. El mismo otorgaba a Chile las islas Lennox, Nueva y Picton, ubicadas en el canal Beagle. Mientras el gobierno de Pinochet se apresuró a reconocer el fallo, no ocurrió lo mismo del lado argentino, pues el fallo le permitía a Chile la proyección en el Atlántico, tan temida por los sectores nacionalistas argentinos. El gobierno argentino expresó las reservas a la decisión arbitral.
A comienzos de noviembre de 1978 ya habían fracasado las negociaciones directas entre ambos países y el ministro de Relaciones Exteriores de Chile propuso acudir a la Corte Internacional de Justicia; para Argentina dicho paso sería considerado como casus belli. Ante el peligro inminente de guerra se propuso llegar a una mediación. El 22 de diciembre de 1978, día en que Argentina tenía previsto ocupar las islas, el papa Juan Pablo II comunicó a ambos gobiernos que enviaba a su representante personal en una misión de buenos oficios. El cardenal Samoré fue propuesto por el papa para dicha mediación, el cual se esforzó en todo momento por guardar una estricta neutralidad ante ambas partes, solucionando así la controversia que les enfrentaba y firmando un acuerdo en 1979.
Las presidentas Bachelet y Fernández de Kirchner colocaron en 2008 un monolito en la frontera de ambos países, en el Monte Aymond, en recuerdo de la mediación del papa Juan Pablo II que detuvo la guerra entre los dos países por la disputa fronteriza en el canal de Beagle.

En ocasiones es difícil separar los buenos oficios de la mediación, ya que en ocasiones el tercero que ofrece los buenos oficios reúne a las partes, interviene en las negociaciones y propone también una solución, realizando las dos funciones al mismo tiempo. Por ello es cada vez más frecuente el que se realice por personalidades distinguidas o representantes de instituciones internacionales, evitando así que un tercer Estado pueda aprovechar la ocasión para tutelar sus intereses.

La investigación internacional

Las comisiones de investigación surgieron por una iniciativa rusa en el seno de la Conferencia de la Haya de 1899. Se caracterizan porque su creación es de carácter voluntario y su función es la determinación de los hechos, fijando el origen de la desavenencia, y así facilitando la solución de la controversia.

El Convenio de la Haya de 1907 regula su funcionamiento en los artículos 17 a 36, señalando que:

- La investigación tendrá carácter contradictorio.
- Puede trasladarse momentáneamente a los sitios donde juzgue útil acudir como medio de información.
- Puede solicitar de cualquiera de las partes las explicaciones o informes que considere convenientes.
- Que las partes se comprometan a procurar a la comisión los medios y facilidades para el conocimiento completo de los hechos.
- Que las deliberaciones sean secretas.
- Que el informe de la comisión sea firmado por todos sus miembros, leído en sesión pública, en presencia de consejeros y de las partes.
- Que el informe, limitado a la comprobación de los hechos, no tiene carácter de sentencia arbitral.

Un ejemplo de comisión de investigación sería la creada en 1904 con ocasión del incidente del *Dogger Bank,* en el que una escuadra de guerra rusa atacó en el mar del Norte a unos barcos de pesca británicos en la noche del 22 de octubre de 1904, al confundirlos con torpederos japoneses.

En la actualidad las comisiones de investigación se usan frecuentemente en derecho internacional, sobre todo en el campo de la protección de los derechos humanos.

La conciliación

La conciliación internacional es el medio más moderno de arreglo de controversias dentro de los métodos diplomáticos. Lo podemos definir como «la intervención en el arreglo de una diferencia internacional de un órgano sin autoridad política propia que gozando de la confianza de las partes en litigio, está encargado de examinar todos los aspectos del litigio y de proponer una solución que no es obligatoria para las partes».

Este procedimiento se dirige a promover la solución de controversias internacionales mediante el examen de la controversia por parte de una comisión compuesta por individuos, la cual busca conducir a las partes a un entendimiento, proponiendo un acuerdo no vinculante.

Este método es de inclusión preferente en los convenios de derecho internacional de los últimos años, incluso incluyendo una lista de conciliadores de la que se pueden elegir a los que formaran parte de las comisiones de conciliación.

La conciliación juega un papel importante en un ámbito tradicionalmente reservado al arbitraje o al arreglo judicial, es decir, dentro de los medios jurídicos de solución de controversias, pero sigue siendo un medio diplomático.

En el ámbito del derecho del mar podemos señalar las comisiones de conciliación que se crearon para la delimitación de la plataforma continental entre Noruega e Islandia en el sector de Jan Mayen[5].

La CONVEMAR establece en su artículo 284 la conciliación y dispone que «El Estado parte que sea parte de una controversia relativa a la interpretación o aplicación de esta Convención podrá invitar a la otra u otras partes a someterla a conciliación de conformidad con el procedimiento establecido en la sección I del anexo V o con otro procedimiento de conciliación.

[5] Entre Islandia y Jan Mayen (territorio noruego) existe, aproximadamente una distancia de 290 millas náuticas, y difícilmente existía la posibilidad de que ambos territorios ejercieran sus derechos con la misma extensión en su ZEE y Plataforma Continental. La delimitación de la plataforma continental entre Noruega e Islandia en la zona de Jan Mayen efectuada según Tratado de 28 de mayo de 1980, establecía la celebración de negociaciones entre las partes facilitadas por la intervención previa de una comisión de conciliación compuesta de tres miembros y cuya función era proponer a las partes la fórmula de delimitación de la plataforma continental. La comisión fue establecida el 16 de agosto de 1980 con el mandato de hacer «recomendaciones y consideraciones sobre la línea divisoria de la plataforma continental entre Islandia y Jan Mayen». Se llevaron a cabo reuniones formales e informales en distintas ciudades y desde el punto de vista técnico, fue determinante para la elaboración de las recomendaciones, la obtención de datos acerca de los potenciales recursos minerales que podían existir en el lecho submarino del área en cuestión. La comisión consideró que su tarea no era la de un tribunal, sino proporcionar recomendaciones que facilitaran una solución equitativa. El proyecto fue aceptado con apenas modificaciones y fue firmado en Oslo el 22 de octubre de 1981 como «Acuerdo relativo a la plataforma continental de la zona comprendida entre Islandia y Jan Mayen».

Si la invitación es aceptada y las partes convienen en el procedimiento que ha de aplicarse, cualquiera de ellas podrá someter la controversia a ese procedimiento.
Si la invitación no es aceptada o las partes no convienen en el procedimiento se dará por terminada la conciliación.
Cuando una controversia haya sido sometida a conciliación, solo podrá ponerse fin a esta de conformidad con el procedimiento de conciliación acordado, salvo que las partes convengan otra cosa».
El anexo V de la CONVEMAR establece dicho procedimiento de conciliación, estableciendo que la Comisión de conciliación estará integrada por cinco miembros. La parte que incoe el procedimiento nombrará dos conciliadores, uno de los cuales podrá ser nacional suyo, y la otra parte en la controversia nombrará, en los 21 días siguientes otros dos conciliadores.
Para ello, el artículo 2 del anexo V establece que el secretario general de Naciones Unidas establecerá y mantendrá una lista de conciliadores. Cada Estado parte tendrá derecho a designar en dicha lista cuatro conciliadores, que serán personas que gocen de la más alta reputación de imparcialidad, competencia e integridad. Si en cualquier momento los conciliadores designados por uno de los Estados parte fueran menos de cuatro, ese Estado podrá hacer las nuevas designaciones a que tenga derecho.
Dentro de los 30 días siguientes a la fecha del último nombramiento de los conciliadores nombrados en la Comisión, los cuatro conciliadores nombrarán al quinto conciliador, elegido de dicha lista, el cual será el presidente.
La Comisión determinará su propio procedimiento, aunque las decisiones relativas a cuestiones de procedimiento, las recomendaciones y el informe de la Comisión se adoptarán por mayoría de votos de sus miembros. Sus funciones, fijadas en el artículo 6 serán oír a las partes, examinar sus pretensiones y objeciones y les formulará propuestas para que lleguen a una solución amistosa.
La Comisión presentará un informe dentro de los 12 meses siguientes a su constitución, dejando constancia de los acuerdos a que se ha llegado, y si no ha habido acuerdo, de sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho a que se han llegado. El informe se depositará el poder del secretario general de Naciones Unidas, quien lo transmitirá a las partes en controversia. Dicho informe no será obligatorio para las partes.

El procedimiento de conciliación termina cuando se ha llegado a una solución, cuando las partes aceptan o una de ellas rechaza las recomendaciones del informe mediante notificación escrita o cuando transcurren tres meses desde la remisión del informe a las partes. Los honorarios y gastos de la comisión correrán a cargo de las partes en la controversia.

Como ya hemos señalado, conforme al artículo 284 de la CONVEMAR establece que el Estado parte que sea parte de una controversia relativa a la interpretación o aplicación de esta Convención podrá invitar a la otra u otras partes a someterla a conciliación, y que si la invitación no es aceptada o las partes no convienen en el procedimiento se dará por terminada la conciliación.

Sin embargo, la Sección 2 del anexo V establece la sumisión obligatoria al procedimiento de conciliación, señalando el artículo 12 que la falta de respuesta o de sumisión al procedimiento de conciliación no será obstáculo para la sustanciación de este, por lo que la CONVEMAR contempla la conciliación también en ausencia de parte.

Como ya hemos señalado la conciliación es un método utilizado para distintas controversias en derecho del mar, entre ellas delimitaciones marítimas, tanto de Zonas Económicas Exclusivas como de Plataforma Continental.

Medios jurídicos de solución de controversias. El artículo 287 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

EL CONVEMAR establece en la sección 2 de su parte V unos procedimientos obligatorios para la resolución de controversias, dándoles a estos un carácter subsidiario, de manera que solo se podrá acudir a ellos cuando las partes en conflicto no hayan podido solucionarlo por el medio pacífico que hayan escogido.

Así establece el artículo 281 que si los Estados que sean partes en una controversia relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención han convenido en tratar de resolverla por un medio pacífico de su elección, los procedimientos establecidos en esta parte se aplicarán solo cuando no se haya llegado a una solución por ese medio y el acuerdo entre las partes no excluya la posibilidad de aplicar otro procedimiento.

Cuando las partes hayan convenido también en un plazo, lo dispuesto en el párrafo 1 solo se aplicará una vez expirado ese plazo.

También establece la Convención el carácter subsidiario de dichos procedimientos obligatorios en el caso de que los Estados parte hayan convenido, en virtud de un acuerdo general, regional o bilateral, un procedimiento conducente a una decisión final que tenga carácter obligatorio.

Sin embargo, ninguna declaración realizada por un Estado afectará a su obligación de aceptar la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal del Derecho del Mar.

Así en los casos en que la solución pacífica de las controversias no puede alcanzarse a través de los mecanismos nombrados, la CONVEMAR establece un sistema obligatorio de solución de controversias.

Por ello el artículo 286 de la CONVEMAR se convierte en la piedra angular del sistema de solución de controversias de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, estableciendo como regla general la competencia obligatoria, lo cual supuso un avance y fortalecimiento en el derecho internacional, señalando que toda controversia relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención, cuando no haya sido resuelta por aplicación de la sección 1, se someterá a petición de cualquiera de las partes en la controversia, a la Corte o Tribunal que sea competente conforme a lo dispuesto en esta sección.

Así, por el solo hecho de ser parte en la Convención, un Estado quedaría sometido al sistema de solución de controversias que dicho texto contempla, suponiendo ello un avance en el derecho internacional. Por otra parte la Convención contempla un sistema flexible, pudiendo los Estados elegir entre uno o más de los fueros que contempla el artículo 287, en caso contrario la controversia se sometería al arbitraje contemplado en el anexo VII, como mecanismo subsidiario.

Los Estados podrán hacer una declaración escrita en virtud de la fórmula Montreux[6].

Por su parte, el artículo 287.1 de la CONVEMAR establece que: «Al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios

[6] La fórmula o compromiso Montreux hace alusión a la ciudad de la Suiza francesa cercana a Ginebra en la que se llegó a este acuerdo. También se conoce como fórmula Riphagen, por el profesor Willen Riphagen (Países Bajos), quien fue su proponente. Esta fórmula tuvo su origen en los desacuerdos existentes durante la Tercera Conferencia, respecto de cuál sería el mejor foro para resolver las potenciales controversias surgidas de la aplicación o interpretación de la Convención. El profesor Riphagen propuso que se ofrezca a cada Estado parte la posibilidad de elegir entre las diversas formas de solución de controversias, y esta propuesta fue complementada haciendo del arbitraje la forma residual de solución de las mismas.

siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la Convención»:

a) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar constituido de conformidad con el anexo VI.
b) La Corte Internacional de Justicia.
c) Un tribunal arbitral constituido de conformidad con el anexo VII.
d) Un tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el anexo VIII, para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican:

1. Ninguna declaración hecha conforme al párrafo 1 afectará a la obligación del Estado parte de aceptar la competencia de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en la medida y forma establecidas en la sección 5 de la parte XI, ni resultará afectada por esa obligación.
2. Se presumirá que el Estado parte que sea parte en una controversia no comprendida en una declaración en vigor ha aceptado el procedimiento de arbitraje previsto en el anexo VII.
3. Si las partes en una controversia han aceptado el mismo procedimiento para la solución de la controversia, esta solo podrá ser sometida a ese procedimiento, a menos que las partes convengan en otra cosa.
4. Si las partes en una controversia no han aceptado el mismo procedimiento para la solución de la controversia, esta solo podrá ser sometida al procedimiento de arbitraje previsto en el anexo VII, a menos que las partes convengan en otra cosa.
5. Las declaraciones hechas conforme al párrafo 1 permanecerán en vigor hasta tres meses después de que la notificación de revocación haya sido depositada en poder del secretario general de Naciones Unidas.
6. Ninguna nueva declaración, notificación de revocación o expiración de una declaración afectará en modo alguno al procedimiento en curso ante una Corte o Tribunal que sea competente conforme a este artículo, a menos que las partes convengan en otra cosa.
7. Las declaraciones y notificaciones a que se refiere este artículo se depositarán en poder del secretario general de Naciones Unidas, quien transmitirá copia de ellas a los Estados partes.

De esta forma el Tribunal no tiene una jurisdicción automática sobre todas las controversias relacionadas con la Convención, es decir, que las partes en controversia tienen que haber aceptado al Tribunal como fuero al cual recurrir.

Sin embargo, el Tribunal sí que cuenta con una jurisdicción residual en determinados supuestos: es el caso de decretar, modificar o revocar medidas provisionales a falta de constitución del Tribunal arbitral al cual se le sometió una controversia, o el supuesto de pronta liberación de buques y sus tripulaciones, en el cual a falta de acuerdo de las partes sobre el fuero al cual someterlo, el Tribunal puede intervenir y decidir en dicho procedimiento.

Asimismo existe dentro de su estructura una Sala de Controversias sobre los Fondos Marinos que cuenta con competencia exclusiva para entender en todas las controversias relativas a dicha zona.

Para terminar hay que hacer referencia al artículo 295 de la Convención que exige el agotamiento de los recursos internos de los Estados parte, previo a llevar la controversia a los procedimientos establecidos en esta sección 2 de la parte V relativa a procedimientos obligatorios.

El artículo 296 añade que toda decisión dictada por una Corte o Tribunal que sea competente en virtud de esta sección será definitiva y deberá ser cumplida por todas las partes en la controversia. Tal decisión no tendrá fuerza obligatoria salvo para las Partes y respecto de la controversia de que se trate.

El Tribunal Internacional de Derecho del Mar

Antes de adoptarse el diseño definitivo actual del Tribunal, existieron diferentes propuestas. En los años setenta un número importante de Estados proponía constituir una «Sala Especial en Asuntos Marítimos» dentro de la Corte Internacional de Justicia, pero las propuestas de establecer un Tribunal Internacional del Derecho del Mar como una alternativa real a la Corte Internacional de Justicia, inclinaron la balanza, respondiendo así a las preocupaciones de los Estados en vías de desarrollo, dada la escasa jurisprudencia que la Corte había producido en la materia.

En 1971, Malta propuso la creación de un Tribunal Marítimo Internacional que tuviera competencia para conocer de todas las controversias que se produjeran en los espacios oceánicos; también existieron propuestas de creación de Tribunal para los

Fondos Marinos, de acuerdo con su declaración de Patrimonio común de la Humanidad.

El 3 de diciembre de 1973 se declara en Nueva York abierta la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, durante la cual se redacta la Convención.

Durante la Conferencia era unánime la opinión de la necesidad de un órgano especializado en derecho del mar; los debates entre las delegaciones fueron relacionados con el mayor o menor alcance de la competencia de dicho Órgano, su relación con los demás fueros del sistema y el nombre que llevaría.

El 22 de septiembre de 1980 se llega a un acuerdo respecto de la denominación del órgano judicial que se establezca en la Convención, que será «Tribunal Internacional del Derecho del Mar».

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), con sede en Hamburgo se constituyó el 18 de octubre de 1996, tras la entrada en vigor en noviembre de 1994 de la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar, y del Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención, en julio de 1996[7].

Su composición, estructura y reglas de funcionamiento se regulan en la parte XV (sistema de arreglo de controversias) y en la parte XI (Régimen de la Zona Internacional de los Fondos Marinos) de la Convención, así como en su anexo VI, que contiene el Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

Además el Tribunal tiene su propio Reglamento, aprobado por el propio órgano judicial el 28 de octubre de 1997, y modificado posteriormente en varias ocasiones.

El TIDM fue establecido así, sesenta años después de la Corte Permanente de Justicia Internacional, hoy Corte Internacional de Justicia, como una institución judicial internacional de vocación universal[8].

Dicha institución se suma a la de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, todas ellas instituciones de importancia capital para el desarrollo del derecho del mar.

[7] España realizó una declaración de sumisión al Tribunal el 19 de julio de 2002, sustituyendo así la efectuada por España en el momento de ratificación de la Convención el 15 de enero de 1997. Por otra parte el Estado español es parte en otros tratados sobre la materia en que también figura el TIDM como medio de arreglo e incluso, como foro de jurisdicción obligatoria.

[8] La dialéctica entre países en desarrollo y desarrollados favorecieron la creación del Tribunal, ya que los primeros veían al Derecho internacional, y a la Corte Internacional de Justicia como una herramienta de los países desarrollados para salvaguardar sus intereses en sus antiguas colonias, y a su vez los países desarrollados buscaban nuevos mecanismos de solución de conflictos más acordes con los nuevos conceptos del derecho internacional.

Composición

El Tribunal está integrado por veintiún jueces, elegidos por los Estados parte en la Convención de entre una lista de candidatos presentados por dichos Estados. Dichos candidatos deben gozar de la más alta reputación por su integridad e imparcialidad y ser especialistas en derecho del mar. La composición debe garantizar un reparto geográfico equitativo, con un mínimo de tres puestos para cada uno de los grupos geográficos establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, sin que haya más de un nacional de un mismo Estado parte.

Los jueces son elegidos por un periodo de nueve años, y se renuevan por tercios cada tres años y son reelegibles. Los jueces eligen al presidente y al vicepresidente, que ejercerán este mandato por periodos de tres años. Salvo el presidente, no están sometidos al régimen de la exclusividad, pero sí a un régimen riguroso de incompatibilidad que tiene por objeto garantizar la imparcialidad del juez y del órgano judicial.

Tiene su sede en Hamburgo, pero puede celebrar sus sesiones en cualquier lugar que estime conveniente, siendo preciso un *quorum* de once miembros para constituirlo. Puede actuar en salas que estarán integradas por jueces del Tribunal.

Pueden constituirse cuatro tipos de salas:

1. La Sala de Controversias de los Fondos Marinos, que se constituye de forma automática, por mandato del artículo 186 de la Convención, para cuestiones relativas a la Zona Internacional de los Fondos Marinos y las medidas de explotación de la misma; está integrada por once jueces elegidos por la mayoría del Tribunal.
2. Salas especiales, para el enjuiciamiento de controversias específicas, constituidas con carácter permanente, con un mínimo de tres jueces; es el caso de la Sala para el Arreglo de las Controversias relativas a las Pesquerías, la Sala para el Arreglo de las diferencias relativas al Medio Marino y la Sala de Controversias de Delimitación Marítima.
3. Salas *ad hoc*, constituidas para una controversia concreta, a instancia de las partes interesadas; el Tribunal fija la composición de esas salas con la aprobación de las partes. Se han constituido salas de esa índole, integrada por cinco magistrados, en la causa relativa a la conservación y explotación sostenible de las poblaciones de peces espada en el océano Pacífico Sudoriental (Chile/Unión Europea) y en la

controversia relativa a la delimitación de la frontera marítima entre Ghana y Côte d'Ivoire en el océano Atlántico (Ghana/ Côte d'Ivoire).

4. Sala de procedimiento sumario, se constituye anualmente, integrada por cinco jueces para facilitar el pronto despacho de los asuntos.

Competencia

Una de las características del Tribunal es la amplitud de sujetos que pueden litigar ante él. La Convención lo contempla en su artículo 291, refiriéndose a los Estados partes y también a entidades distintas de los Estados partes solo en los casos en que ello se disponga expresamente en esta Convención, como es el caso de la parte XI (la zona) o cuando un acuerdo le confiera competencia.

Al hablar de Estado parte, hay que mencionar la definición de la Convención en su artículo 1: «Esta Convención se aplicará *mutatis mutandi* a las entidades mencionadas en los apartados b),c), d), e) y f) del párrafo 1 del artículo 305 que lleguen a ser partes en la Convención, de conformidad con los requisitos pertinentes a cada una de ellas; en esa medida, el término "Estados partes" se refiere a esas entidades».

En dicho artículo 305 se hace referencia a organizaciones internacionales y a los Estados asociados autónomos, y se incluye así a las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) como Estado parte. Las entidades distintas a los Estados a las que se refiere el artículo 291 son las personas físicas y jurídicas, empresas comerciales, organizaciones internacionales, o incluso una organización no gubernamental, que pueden acceder a la competencia contenciosa de la sala.

Aquí podríamos referirnos a la distinción entre la competencia contenciosa del Tribunal del Derecho del Mar y la competencia consultiva.

Competencia contenciosa

Dentro de la competencia contenciosa del Tribunal, podríamos diferenciar la competencia por razón de la materia y la competencia por razón de la persona.

Competencia ratione materiae. Por razón de la materia, el Tribunal tiene una competencia más limitada que la Corte Internacional de Justicia, centrándose solo en el ámbito del derecho del mar, aunque sí que abarcaría toda controversia relativa a la interpretación y aplicación de un acuerdo internacional que tenga que ver con los objetivos de la Convención.

En términos generales, dicha controversia puede ser sometida al Tribunal a través de un acuerdo especial entre ambas partes; sin embargo, a falta de acuerdo, la controversia puede ser sometida unilateralmente al Tribunal en los siguientes casos:

- Cuando ambas partes en la controversia hayan aceptado la competencia del Tribunal a través de declaraciones realizadas según el artículo 287.
- Cuando el caso es sometido de conformidad con algún acuerdo internacional que confiera competencia al Tribunal.
- Cuando la demanda esté basada en las disposiciones de la Convención que atribuyen competencia obligatoria al Tribunal, como es el caso de solicitud de medidas provisionales mientras se constituye un Tribunal arbitral de conformidad con el anexo VII, demandas de pronta liberación de buques y de sus tripulaciones y demandas relativas a actividades en la zona que son sometidas a la Sala de Controversias de los Fondos Marinos.

Los procedimientos de solicitud de medidas provisionales mientras se constituyen un Tribunal arbitral y las demandas de pronta liberación de buques son los dos procedimientos más recurrentes en el Tribunal.

Competencia ratione personae. A diferencia de la Corte Internacional de Justicia, para el que el artículo 34 de su Estatuto limita la competencia a los Estados miembros de Naciones Unidas, la Convención del Derecho del Mar destaca tres situaciones en las que admite entidades distintas de los Estados parte:

1. El artículo 305 señala que el sistema de solución de controversias es aplicable para toda entidad que haya consentido regirse por ella. Así sería aplicable a organismos internacionales, como es el caso de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), única entidad distinta de un Estado que ha ratificado la Convención y ha sido parte en un contencioso ante el Tribunal[9].
2. Procedimientos de solución de controversias establecidos en la parte XI (La Zona), y que contempla qué entidades distintas de los Estados puedan hacer uso del Tribunal, como son la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, la Empresa y personas naturales y jurídicas; en este caso no sería el Tribunal en pleno, sino la Sala de Controversias de los Fondos Marinos, la que conocería la controversia.

[9] Este fue el caso relativo a la Conservación y Explotación sostenible de las reservas de pez espada en el océano Pacífico (Chile/Comunidad Europea).

3. Se refiere a todas las cuestiones expresamente previstas en cualquier otro acuerdo que confiera competencia al Tribunal.

Competencia consultiva

El Tribunal en pleno no tiene competencia consultiva, sino la Sala de Controversias de los Fondos Marinos, solo para cuestiones relacionadas con la zona, y siempre que la solicitud de opinión provenga de la Asamblea de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos o de su Consejo, conforme al artículo 159 de la Convención.

Dicha competencia es comparable con la opinión consultiva que puede solicitar la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la Corte Internacional de Justicia.

El 1 de febrero de 2011, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos emitió su primera opinión consultiva, relativa a las responsabilidades y deberes de los Estados que patrocinan a personas y entidades en relación con actividades en el Área.

Se podrían destacar tres procedimientos diferentes: opiniones consultivas de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos solicitadas por la Asamblea o por el Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (artículo 191); opiniones consultivas emitidas por la sala en el contexto del arbitraje comercial, y opiniones consultivas emitidas por el Tribunal de conformidad con el artículo 138 del Reglamento.

Así el Tribunal puede emitir una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica si un acuerdo internacional relacionado con los propósitos de la Convención autoriza expresamente que se le solicite dicha opinión consultiva.

Funcionamiento

El procedimiento que se ha de aplicar para la sustanciación de las causas sometidas al Tribunal se enuncia en el Estatuto del Tribunal (anexo VI de la Convención) y en su Reglamento. El procedimiento ante el Tribunal consta generalmente de dos fases: una escrita y otra oral.

Las partes en un asunto pueden proponer conjuntamente modificaciones o adiciones a las disposiciones del Reglamento relativas al procedimiento, las cuales podrán ser aplicadas por el Tribunal o por una sala si el Tribunal o la sala las considera apropiadas a las circunstancias del asunto (artículo 48 del Reglamento).

Los idiomas oficiales del Tribunal son el francés y el inglés. Una parte puede usar un idioma distinto de los idiomas oficiales en sus escritos o en los documentos anexos a los escritos, pero debe acompañar al alegato o documento su traducción certificada a uno de los idiomas oficiales (párrafos 2 y 3 del artículo 64 del Reglamento).
El procedimiento oral se sustancia en los dos idiomas oficiales del Tribunal.
No se imponen costas ni aranceles judiciales a los Estados partes en la Convención cuando recurren al Tribunal. Cuando una entidad distinta de un Estado parte o de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos es parte en una controversia, el Tribunal fija la suma con que dicha parte ha de contribuir a sufragar los gastos del Tribunal (artículo 19 del Estatuto).
Salvo decisión en contrario del Tribunal, cada parte debe sufragar sus propias costas (honorarios de abogados y consejeros, viajes, alojamiento y preparación de escritos) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto.
El secretario general de Naciones Unidas, en virtud de una decisión de la Asamblea General, ha establecido un fondo fiduciario para ayudar a los Estados en desarrollo a solucionar sus controversias por medio del Tribunal.

Jurisprudencia

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar ha conocido hasta la fecha de veinte casos y solo en algunos ha habido pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; ocho de los casos fueron casos de medidas provisionales y nueve fueron relativos a la pronta liberación de buques.

- Caso relativo al Saiga (San Vicente y las Granadinas c. Guinea), pronta liberación del buque, año 1997.
- Caso relativo al Saiga (San Vicente y las Granadinas c. Guinea), medidas provisionales y fondo del asunto, año 1998.
- Casos 3 relativo al atún meridional de aleta azul (Nueva Zelanda c. Japón; Australia c. Japón) medidas provisionales. Año 1999.
- Caso n.º 4 relativo al atún meridional de aleta azul (Nueva Zelanda c. Japón; Australia c. Japón) medidas provisionales. Año 1999.
- Caso n.º 5, relativo a Camouco (Panamá c. Francia), pronta liberación del buque, año 2000.

- Caso n.º 6, relativo al monte Confurco (islas Seychelles c. Francia), pronta liberación del buque, año 2000.
- Caso n.º 7 relativo a la conservación y explotación sostenible de las reservas de pez espada en el océano Pacífico Sudeste (Chile/Unión Europea). Año 2000.
- Caso n.º 8 relativo al Grand Prince (Belice c. Francia), pronta liberación del buque, año 2001.
- Caso n.º 9, relativo al Caisiri Reefer 2 (Panamá c. Yemen), pronta liberación del buque, año 2001.
- Caso n.º 10, relativo a la fábrica MOX (Irlanda c. Reino Unido), medidas provisionales. Año 2001.
- Caso n.º 11 relativo al Volga (Federación Rusa c. Australia) pronta liberación del buque, año 2001.
- Caso n.º 12 relativo a la reclamación de tierras de Singapur en el interior y en las proximidades del estrecho de Johor (Malasia c. Singapur) medidas provisionales, año 2003.
- Caso n.º 13 relativo al Juno Trader (San Vicente y las Granadinas c. Guinea-Bissau) pronta liberación del buque, año 2004.
- Caso n.º 14 relativo al Hoshinmaru (Japón c. Federación Rusa), pronta liberación del buque, año 2007.
- Caso n.º 15 relativo al Tomimaru (Japón c. Federación Rusa) pronta liberación del buque, año 2007.
- Caso n.º 16 relativo a la disputa sobre la delimitación marítima entre Bangladés y Myanmar en la bahía de Bengala (Bangladés c. Birmania) año 2009.
- Caso n.º 17 relativo al Louisa (San Vicente y las Granadinas c. España), medidas provisionales y fondo del asunto, año 2010.
- Caso n.º 18 relativo al «Virginia G» (Panamá c. Guinea-Bissau) año 2011.
- Caso n.º 19 relativo al ARA Libertad (Q-2) (Argentina c. Ghana), medidas provisionales, año 2012.
- Caso n.º 20 relativo al Arctic Sunrise (Países Bajos, Holanda c. Federación Rusa), medidas provisionales, año 2013.

En cuanto a las opiniones consultivas, se han dictado las siguientes:

1. Opinión consultiva sobre las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores de personas y entidades en relación con las actividades en la zona, solicitada por la autoridad internacional de los Fondos Marinos, año 2010.
2. Opinión consultiva solicitada por la Comisión Subregional de Pesca (CSRP) en 2013 para obtener una opinión por parte del Tribunal en relación a las obligaciones y responsabilidad del Estado del pabellón por actividades pesqueras ilegales, no reguladas y no reportadas en la zona económica exclusiva de un tercer Estado, así como a los derechos y obligaciones de los Estados ribereños en garantizar la gestión sostenible de especies compartidas y de interés común, en especial especies pelágicas y atún.

Según el profesor Soroeta Liceras, en su estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal desde 1997-2005[10], el Tribunal ha venido resolviendo no solo cuestiones de fondo sino también, y con frecuencia, ha conocido cuestiones de derecho sustantivo que se han suscitado ante el Tribunal con ocasión de objeciones de admisibilidad o de objeciones a su competencia.

En relación con cuestiones de fondo, han surgido cuestiones relacionadas con la carga de la prueba de la nacionalidad del buque, la relación auténtica entre este y el Estado, cuyo pabellón enarbola, el derecho de persecución, el uso de la fuerza o el abastecimiento de buques pesqueros en Zona Económica Exclusiva, denunciando el citado autor que el Tribunal no se haya pronunciado claramente sobre algunos asuntos recurrentes en los casos planteados, como son los pabellones de conveniencia y la exigencia de un vínculo efectivo entre el buque y el pabellón. De ahí que una de las conclusiones a las que llega es que hay todavía diferentes temáticas en las que el Tribunal habrá de mejorar considerablemente su labor en procesos a futuro.

El Tribunal Internacional de Derecho del Mar frente a la Corte Internacional de Justicia

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar, aunque fue establecido en virtud de una Convención de Naciones Unidas, no es un «órgano» de Naciones Unidas. Sin

[10] -SOROETA LICERAS, J. «La jurisprudencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (1997-2005)». Editorial Dilex, Madrid, 2005.

embargo, mantiene estrechas relaciones con Naciones Unidas y, en 1997, concertó un Acuerdo de Cooperación y relación con ellas.

Desde 1996, el Tribunal tiene la condición de observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas, que le permite participar en sus sesiones y trabajos cuando se tratan asuntos de su interés. El presidente hace una exposición ante la Asamblea General cada año en que se examina la cuestión del derecho del mar. El Tribunal también ha concertado un acuerdo con Naciones Unidas a fin de que sus funcionarios puedan recurrir al Tribunal de Apelaciones de Naciones Unidas en asuntos administrativos y, desde 2016, es organización participante en la Comisión de Administración Pública Internacional, órgano independiente establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas para regular y coordinar las condiciones de servicio de los funcionarios del régimen común de Naciones Unidas.

Hay que señalar que los temores iniciales de fragmentación del derecho internacional ante la multiplicación de Tribunales internacionales ya es historia, y hoy ya ha quedado demostrado una simbiosis y respeto mutuo entre la Corte Internacional de Justicia con sede en la Haya y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar con sede en Hamburgo. Ello ha quedado demostrado por el número de casos en los que las decisiones del Tribunal de Hamburgo se fundamentan en decisiones previas de la Corte Internacional de Justicia.

Indudablemente, el foro número uno de los Estados que tratan de resolver judicialmente sus controversias sobre el derecho del mar es la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que no se limita al derecho de las cuestiones marinas sino que decide también sobre cuestiones que son marítimas y de soberanía. Un estudio realizado en 1991 sobre la Corte Internacional de Justicia refleja que dos tercios de los casos pendientes en la misma tenían que ver con el derecho del mar.

Podríamos señalar algunas sentencias de la Corte Internacional de Justicia en el ámbito del derecho del mar:

- 1998 jurisdicción pesquera (España v. Canadá).
- 2001 delimitación marítima y cuestiones territoriales (Qatar v. Bahréin).
- 2002 frontera terrestre y marítima (v Camerún. Nigeria: Intervención de Guinea Ecuatorial).
- 2007 controversia territorial y marítima en el mar Caribe (Nicaragua v. Honduras).
- 2012 controversia territorial y marítima (Nicaragua v. Colombia).

- 2009 delimitación marítima en el mar Negro (Rumania v. Ucrania).
- 2014 delimitación fronteriza marítima (Perú v. Chile).
- 2014 la caza de ballenas en la Antártida (Australia v. Japón: Nueva Zelanda intervenir).

En cualquier caso, y aunque la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia es bastante sólida en esta materia, el Tribunal no deja de lado dicha jurisprudencia, sino que la tiene en cuenta, citándola en numerosas ocasiones, al igual que sucede con los asuntos resueltos por los Tribunales arbitrales.

Resumiendo, podríamos señalar que la competencia material de dichos Tribunales coincide parcialmente. La competencia de la Corte es, al mismo tiempo, más amplia y estrecha que la del Tribunal. Es más amplia por que comprende controversias entre Estados en todas las áreas del derecho internacional, mientras que la del Tribunal se limita a las que surjan de la Convención o instrumentos relacionados. Por otra parte es más estrecha, ya que el Tribunal puede entender en controversias de derecho del mar que difícilmente puedan someterse a la Corte, entre ellas la pronta liberación de buques y sus tripulaciones y las relacionadas con la zona internacional de los Fondos Marinos.

En cuanto a la competencia personal, solo los Estados pueden presentarse ante la Corte, y solo unos pocos órganos internacionales respecto a la solicitud de opiniones consultivas, mientras que el Tribunal cuenta, en este aspecto, con una competencia más amplia.

Como ya se ha señalado el artículo 291 de la Convención establece los sujetos que pueden acceder a la competencia contenciosa del Tribunal. Estos son, los Estados parte a la Convención (las organizaciones internacionales y Estados asociados autónomos, lo que permite que las Comunidades Europeas sean consideradas como parte en la Convención), como también aquellas entidades distintas a los Estados en determinados casos. Ante la sala, pueden comparecer también las personas físicas y jurídicas, entre ellas empresas comerciales y consorcios, como también la autoridad internacional de los Fondos Marinos.

El arbitraje

Como ya se ha señalado, la Convención establece en su parte XV reglas para la solución de controversias entre Estados partes que surjan de la interpretación y

aplicación de la Convemar. En virtud del artículo 287.1 de la Convemar establece que, al firmar, ratificar o adherirse a la Convención, un Estado puede hacer una declaración eligiendo una o más de los siguientes medios para resolver tales controversias:

- El Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en Hamburgo, Alemania.
- La Corte Internacional de Justicia en La Haya, Holanda.
- Arbitraje *ad hoc* (de conformidad con el anexo VII de la Convemar).
- Un «tribunal arbitral especial» constituido para ciertas categorías de controversias (establecido de conformidad con el anexo VIII de la Convemar).

Así la Convención contempla dos tipos de arbitraje: el arbitraje como mecanismo independiente o subsidiario a falta de acuerdo de las partes en la elección de fuero, o por defecto si las partes lo han elegido como primera opción (anexo VII), un arbitraje especial por su competencia en razón de la materia, limitada a cuestiones específicas, y regulado en el anexo VIII.

En virtud del artículo 287.3 de la Convemar, el arbitraje conforme al anexo VII es el medio de solución de controversias por defecto, si un Estado no ha manifestado ninguna preferencia con respecto a los medios de solución de controversias disponibles de conformidad con el artículo 287.1 de la Convemar (y no ha manifestado ninguna reserva o excepción facultativa, conforme al artículo 298 de la Convemar).

Asimismo, en virtud del artículo 287.5 de la Convemar, si las partes no han aceptado el mismo procedimiento para la solución de controversias, el arbitraje conforme al anexo VII es el medio de solución de controversias por defecto (nuevamente, sujeto a las mismas excepciones y reservas conforme al artículo 298).

En este caso, el Tribunal arbitral estará integrado, en principio, por cinco miembros, que se designan de una lista que el secretario general de Naciones Unidas confecciona.

Habiendo administrado todos los arbitrajes conforme al anexo VII de la Convención hasta la fecha, la Corte Permanente de Arbitraje ha adquirido una experiencia única en el tratamiento de, entre otras cosas, diversas cuestiones organizativas, procedimentales y sustanciales que pueden surgir en tales arbitrajes.

A través de un canje de cartas entre el secretario general de la Corte Permanente de Arbitraje y el Registro del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Corte Permanente de Arbitraje y el Tribunal Internacional de Derecho del Mar se han comprometido a intercambiar documentos, en particular aquellos relacionados con

controversias conforme al anexo VII de la Convemar, así como a explorar posibles cooperaciones en otras áreas de interés.

Desde que la Convemar entró en vigor en 1994, la Corte Permanente de Arbitraje ha administrado 12 arbitrajes conforme al anexo VII de la Convemar. Los arbitrajes conducidos bajo los auspicios de la CPA incluyen los siguientes:

- El arbitraje *Duzgit Integrity* (Malta c. Santo Tomé y Príncipe), iniciado en octubre de 2013 y todavía en curso.
- El arbitraje *Arctic Sunrise* (Países Bajos c. la Federación Rusa), iniciado en octubre de 2013 y todavía en curso.
- El arbitraje sobre el Arenque Atlanto-Escandinavo (Dinamarca respecto de las islas Faroe c. la Unión Europea), iniciado en agosto de 2013 y terminado por orden del tribunal arbitral dictada en septiembre de 2014, tras acuerdo alcanzado por las partes en agosto de 2014.
- República de Filipinas c. República Popular de China, iniciado en enero de 2013 y decidido mediante el laudo dictado el 12 de julio de 2016.
- El incidente *Enrica Lexie* (Italia c. India), iniciado en junio de 2015 y todavía en curso.
- El arbitraje sobre la Zona Marina Protegida de Chagos (Mauricio v. Reino Unido), iniciado en diciembre de 2010 y decidido mediante el laudo final dictado el 18 de marzo de 2015.
- El arbitraje sobre la frontera marítima en la bahía de Bengala (Bangladesh c. India), iniciado en octubre de 2009 y decidido mediante el laudo final dictado el 7 de julio de 2014.
- El arbitraje *ARA Libertad* (Argentina c. Ghana), iniciado en octubre de 2012 y terminado por la orden del tribunal arbitral dictado en noviembre de 2013, luego de acuerdo alcanzado por las partes en septiembre de 2013.
- Barbados c. Trinidad y Tobago, iniciado en febrero de 2004 y decidido mediante el laudo final dictado el 11 de abril de 2006.
- Guyana c. Surinam, iniciado en febrero de 2004 y decidido mediante el laudo final dictado el 17 de septiembre de 2007.
- Malasia c. Singapur, iniciado en julio de 2003 y terminado mediante un laudo en los términos convenidos por las partes dictado el 1 de septiembre de 2005.

– El caso de la fábrica MOX (Irlanda c. Reino Unido), iniciado en noviembre de 2001 y terminado a través de una orden del tribunal arbitral emitido el 6 de junio de 2008.

En cuanto al arbitraje constituido de conformidad con el anexo VIII para solución de controversias sobre la interpretación o la aplicación de artículos de la Convención relativos a pesquerías, protección y preservación del medio marino, investigación científica marina y navegación, incluida la contaminación causada por buques y por vertimiento (artículo 1º del anexo VIII), hay que señalar que hasta la fecha, no ha habido ningún Tribunal arbitral constituido de conformidad con el anexo VIII de la Convención.

En algún caso, y a pesar de los acuerdos firmados por las partes a través de los cuales sometían sus controversias a un arbitraje, con posterioridad las partes decidieron recurrir a un Tribunal en detrimento del Tribunal arbitral.

Conclusiones

Como vemos, el sistema de solución de controversias en derecho del mar es diverso, abarcando tanto los medios diplomáticos como los medios jurídicos, y dentro de ellos el Tribunal Internacional del Derecho del Mar aparece como un fuero más en dicho sistema.

De hecho, muchos de los signatarios de la Convención han omitido hacer declaración alguna respecto del Tribunal seleccionado, aunque es verdad que dichas declaraciones pueden ser hechas en cualquier momento.

El arbitraje ha sido uno de los más utilizados, dado que permite a los Estados una participación significativa en el proceso, de forma que cada parte selecciona para el Tribunal arbitral un árbitro que puede ser nacional del Estado; por su parte, en el arbitraje *ad hoc*, cada parte selecciona a dos expertos, uno de los cuales puede ser nacional suyo.

Todo ello lleva a que el Tribunal solo haya recibido 20 casos en 20 años, y más teniendo en cuenta que solapa en muchos casos su competencia con la Corte Internacional de Justicia.

El relativo éxito del Tribunal en estos años se debe en parte, a los procedimientos especiales de los que es competente, como es la pronta liberación de buques y sus tripulaciones, así como la posibilidad de prescribir medidas provisionales, la celeridad con la que actúa, la especialidad de su competencia y la posibilidad de acceso a sus

procedimientos, por la diversidad de sujetos que pueden acceder al Tribunal. También adquiere importancia por la existencia de la Sala de Controversias sobre los Fondos Marinos.

Los procedimientos urgentes en causas relativas a medidas provisionales y a la pronta liberación de buques se sustancian por lo general en un plazo de 30 días y los fallos en causas contenciosas y las opiniones consultivas se dictan por lo general en un plazo de unos dos años. Las decisiones del Tribunal son definitivas y obligatorias.

Hay un sector crítico que ha cuestionado la existencia del Tribunal, entre otras cosas, por el costo de las instalaciones y su mantenimiento, incluidos jueces y personal administrativo. En este sentido, se han minimizado los gastos con disposiciones en su Estatuto referidas a la remuneración de los jueces e incompatibilidades de los mismos.

Asimismo se ha objetado en relación con la inconsistencia de su jurisprudencia, dado el escaso número de asuntos resueltos, pero como ya hemos señalado dicho Tribunal no deja de lado la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ni los asuntos resueltos por los tribunales arbitrales.

Solo el transcurso del tiempo demostrará la justificación del mismo, con una mayor eficiencia y especialización para tratar asuntos tan concretos. El Tribunal tiene en sí un gran potencial, por la especialización, su celeridad, y su actividad consultiva, hasta ahora poco utilizada, que ojalá sea desarrollada en el futuro.

*Rosel Soler Fernández**
Teniente coronel auditor

Bibliografía

- AMIGO ROMÁN, C. «La solución de controversias internacionales y sus mecanismos» *Boletín* de la Facultad de Derecho, núms. 8-9,1995.

- CABRERA MIRASSOU, M. «Entendiendo el rol del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el Sistema de Solución de Controversias de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar». Anales n.º 41. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2011.

- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos S.A. 2009.

- GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M. «España y la jurisdicción del tribunal internacional del derecho del mar. La declaración de 19 de julio de 2002», R.E.D.I., vol. LVIII (2006).

-HORNA A. «Apuntes acerca del Tribunal Internacional del Derecho del Mar ¿Hamburgo v. La Haya?». Agenda Internacional, Año XIV n.º 25, 2007, pp. 131-148.

- LANFRANCO VÁZQUEZ, M.- «La Conciliación y el Derecho del Mar: Análisis y Comentarios respecto del caso sometido a conciliación sobre el área de la Plataforma continental entre Islandia y Noruega». Revista Colegio de Abogados de la Plata, núm. 68, 2007.

-PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales,* Editorial Tecnos. 2008.

-SOROETA LICERAS, J. «La jurisprudencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (1997-2005)». R.E.D.I., vol. LV. 2003.

- *https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents*

- III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (1978), Cuadernos de Documentación, Ministerio de Asuntos Exteriores.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

10/2018 25 de mayo de 2018

*Miguel Ángel Cumplido Tercero**

Crisis de la Iniciativa Mérida, nuevas técnicas de blanqueo de capitales del crimen organizado

Crisis de la Iniciativa Mérida, nuevas técnicas de blanqueo de capitales del crimen organizado

Resumen

En 2018 se cumple una década de que Estados Unidos y México suscribieran la Iniciativa Mérida para enfrentar conjuntamente la amenaza del crimen organizado. En este documento se analiza la crisis actual de esta Iniciativa causada por la actividad revisionista de las políticas exteriores de cada administración norteamericana de forma unilateral. El replanteo de la cooperación bilateral en materia de seguridad proviene por la elección de criterios de naturaleza política impulsados desde las elecciones desarrolladas en Estados Unidos en 2016 y continuando en México con la campaña ante las elecciones programadas el próximo 1 de julio.

Simultáneamente se ha producido un agudo repunte de la violencia y la inseguridad por la reestructuración del mercado de los estupefacientes y la diversificación de actividades criminales; que ha permitido a los actores criminales consolidar capacidades predatorias sobre varios sectores económicos. Consecuentemente se analizan las nuevas técnicas de blanqueo de capitales, en especial los esquemas basados en la *hawala*, que suponen el incremento de la exposición a este riesgo operacional para las empresas y operadores económicos que actúan en este entorno de seguridad altamente degradado.

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

Palabras clave

México, Estados Unidos, Iniciativa Mérida, cooperación bilateral, blanqueo de capitales, lavado de activos, *hawala*, elecciones políticas, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), crimen organizado.

Crisis of the Merida Initiative, new techniques of money laundering of organized crime

Abstract

In 2018 it will be the tenth anniversary of the Mérida Agreement between United States and Mexico to jointly face the threat of organized crime. This document analyzes the current crisis of the Initiative caused by the revisionist activity of the foreign policies of each North American administration. The revision of security bilateral cooperation is being marked by political criteria and initiated in the elections held in the United States in 2016 and continuing in Mexico with elections scheduled on July 1.

Simultaneously, there has been a sharp rise in violence and insecurity due to the restructuring of the narcotics market and the diversification of criminal activities; which has allowed criminal actors to consolidate predatory capabilities over various economic sectors. Consequently, the new money laundering techniques are analyzed, for example the "hawala" scheme, which imply an increase in exposure to this operational risk for companies and economic operators operating in this highly degraded security environment.

Keywords

Mexico, United States, Merida Agreement, bilateral cooperation, money laundering, "hawala", political elections, North American Free Trade Agreement (NAFTA), organized crime.

Introducción

A finales de 2008 se suscribió entre Estados Unidos y México la Iniciativa Mérida para aunar esfuerzos contra la amenaza del crimen organizado. Esta Iniciativa padece una crisis por la revisión unilateral por ambas administraciones norteamericanas de la cooperación bilateral en materia de seguridad. Estas revisiones están marcadas por los procesos electorales que se iniciaron en Estados Unidos en el año 2016 y continúan en México con las elecciones programadas el próximo 1 de julio, en base a criterios de oportunidad política que emergen como rectores de la acción de la cooperación bilateral en materia de seguridad.

En este mismo periodo se ha producido un repunte grave de la violencia y la inseguridad por la reestructuración del mercado de los estupefacientes y la diversificación de actividades criminales, y que ha permitido a los actores criminales consolidar capacidades predatorias sobre varios sectores económicos. Un buen ejemplo de esta consolidación proviene de la generación de nuevas capacidades criminales a través del empleo de nuevas técnicas de blanqueo de capitales, en especial los esquemas basados en la *hawala*. Técnicas que están suponiendo un incremento de la exposición a este riesgo operacional para las empresas y operadores económicos que actúan en un entorno de seguridad altamente degradado. Y es que las empresas son objetivo deliberado de los grupos del crimen organizado para la realización de estas técnicas, explotando las vulnerabilidades empresariales.

El contexto de inseguridad en México. Balance de la Iniciativa Mérida

En diciembre de 2006, hace ya casi doce años, se iniciaba en México una campaña denominada oficialmente «guerra contra el narcotráfico»; por su notoriedad pública, de esta «guerra» se puede afirmar que lamentablemente ha supuesto la apertura de un periodo de altas tasas de violencia, inseguridad y delincuencia que se mantiene en la actualidad. Si el objetivo principal de esta «guerra» era atajar esta dinámica violenta[1], se puede afirmar que la «guerra» no ha tenido éxito en base a las estadísticas oficiales.

[1] Esglobal, *Depende: ¿puede México reinventarse?*, Jorge Kawas, 1.03.2017. Disponible en https://www.esglobal.org/depende-puede-mexico-reinventarse/. Fecha de la consulta 03.03.2017.

Así en base a los datos sobre homicidios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se aprecia que esta tasa mostró una caída casi constante entre 1990 y 2007 (de 15 a 8 homicidios por 100.000 habitantes). Pero a partir de 2008 sufrió un ascenso pronunciado, entre 2008 y 2011 la tasa escaló de 13 a 24 homicidios por 100.000 habitantes. La actual Administración Federal mexicana (2012-2018) heredó un país muy violento pero con una tendencia homicida a la baja (de 2011 al 2014 la cifra cayó de 24 a 17 homicidios por 100.000 habitantes), sin embargo ese descenso se frenó y revirtió en 2015. Tal y como pone de manifiesto la siguiente gráfica de las cifras oficiales de homicidios en México[2]:

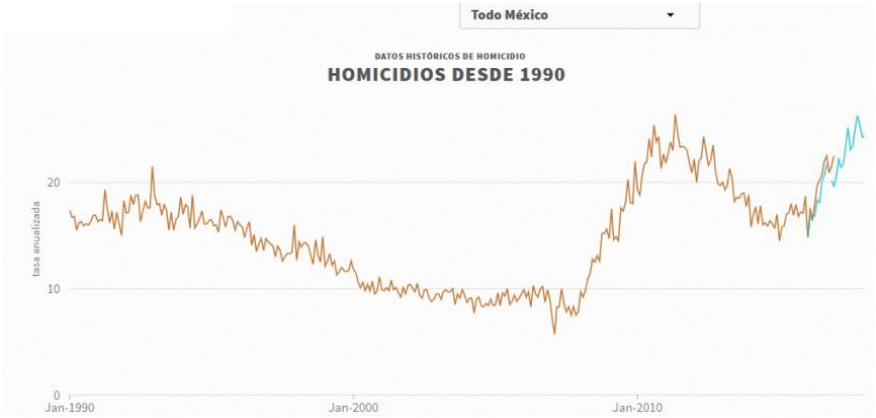


Figura 1: Evolución temporal (1990-2018) de la tasa oficial de homicidios en México obtenida de https://elcri.men/

Tratando de profundizar en el análisis y lograr un balance, podemos apreciar que ha tenido diversas consecuencias provocando la reconfiguración de la amenaza del crimen organizado:

[2] El Crimen en México, *Homicidios en México desde 1990*. Disponible en https://elcri.men/. Fecha de la consulta 24.02.2018.

Tipo reconfiguración	Descripción
Organizativa	La «guerra» persigue desmantelar aquellos grupos criminales con mayores estructuras porque eran considerados una amenaza para la seguridad nacional de México y Estados Unidos. Desde esta perspectiva la «guerra» ha tenido éxito al lograr que estos grupos sufran una pérdida estructural significativa, que les permitían poner en tela de juicio la seguridad nacional de ambos países. Sin embargo como resultado de la «guerra», la criminalidad organizada en México ha sufrido una gran fragmentación y se han incrementado el número de grupos criminales que operan, compiten y se enfrentan con las autoridades. Actualmente se estima[3] que operan en México aproximadamente 245 grupos de delincuencia organizada, mientras que hace una década se estimaba que existían alrededor de 6 grandes grupos criminales[4].
Diversificación operativa	Los grupos del crimen organizado continúan dedicándose al tráfico de estupefacientes pero progresivamente han impulsado el desarrollo de actividades en otros campos por razón de la reestructuración que padece el mercado internacional de las sustancias estupefacientes y la intensificación de la presión de las autoridades de seguridad[5]. Como muestra de este fenómeno podemos citar el dinamismo y crecimiento de actividades ilícitas en los últimos tres años[6] de robo y venta de activos de alto valor económico, extorsión (incluyendo a los operadores económicos), secuestro, etc. Pero esta diversificación de actividades también ha tenido como consecuencia que sus actividades criminales adquieran una naturaleza predatoria de la economía. Lo que supone en términos prácticos: • La sustracción de activos del mercado formal, para su posterior distribución en el mercado negro. • Control de actividades económicas (lícitas o ilícitas).

Tabla 1: Perfil de la reconfiguración de la amenaza del crimen organizado elaborada por el autor

Esta dinámica está permitiendo a los grupos del crimen organizado convertirse en un actor más del mercado económico influyendo cada vez más sobre el resto de operadores económicos (empresas) y sus operaciones. Encontramos un ejemplo en el

[3] Ellis, Evan, *The evolution of security challenges in Mexico,* Global Americans, 02.03.2018. Disponible en https://theglobalamericans.org/2018/03/evolution-security-challenges-mexico/. Fecha de la consulta: 07.03.2018, 2.

[4] Saldaña, Juan y Tony Payan, *The Evolution of Cartels in Mexico, 1980-2015*, Mexico Center, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 2016. Disponible: https://www.bakerinstitute.org/research/evolution-cartels-mexico-1980-2015/

[5] Ellis, Evan, *The evolution of security challenges in Mexico,* Global Americans, *op. cit*., 4-5.

[6] Business Insider, *Deadly violence in Mexico is at record levels, and new crime data adds to the ugly picture*, Christopher Woody, 26.12.2017. Disponible en https://www.businessinsider.in/Deadly-violence-in-Mexico-is-at-record-levels-and-new-crime-data-adds-to-the-ugly-picture/articleshow/62260043.cms. Fecha de la consulta: 28.12.2017.

sector económico de la energía y minería que se está viendo directamente afectado por la consolidación de la presencia económica de grupos del crimen organizado. La sustracción y distribución de combustible, oro y otros bienes con alto valor económico por parte de los grupos del crimen organizado ha facilitado que adquieran capacidades en todos los segmentos económicos de las operaciones empresariales en este sector: extracción, transporte, distribución, red de proveedores y clientes[7]. Así como la generación de estructuras y esquemas empresariales dirigidos a operar en el mercado económico formal prestando servicios y blanqueando dinero. Se evidencia una vez más la capacidad de adaptación de los grupos del crimen organizado, y de cómo se está trasladando su amenaza del ámbito de la seguridad nacional al ámbito seguridad pública. De modo que se ha reducido la exposición al riesgo para los Estados (principalmente para México y Estados Unidos) y se ha incrementado el riesgo para la sociedad civil y sus integrantes.

Uno de los elementos principales de la estrategia de la «guerra» ha sido la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos y específicamente el instrumento conocido como Iniciativa Mérida. A la que se le encomendó[8] contrarrestar la violencia generada por la actividad de los grupos del crimen organizado dedicados al tráfico de estupefacientes que afecta a ambos países, generando una nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad, proporcionando apoyo a las instituciones de seguridad y judiciales mexicanas e impulsando los esfuerzos de Estados Unidos para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de estupefacientes. La Iniciativa contempla cuatro pilares:

[7] Journal of Energy & Natural Resources, *Gas security in the land of the insecurity: governance, challenges of shale gas development in Mexico*, José Alberto Hernández Ibarzabal, 2017, 5-9.

[8] Embajada Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. Disponible en https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/. Fecha de la consulta 18.05.2017

Pilar		Líneas estratégicas
I	Afectar a la capacidad operativa del crimen organizado	• Capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes. • Reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de estupefacientes. • Frenar el lavado de dinero. • Disminuir la producción de drogas.
II	Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho	• Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el Estado de derecho.
III	Crear la estructura fronteriza del siglo XXI	• Facilitar el comercio legítimo/tránsito de personas y restringir el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo.
IV	Construir comunidades fuertes y resilientes	• Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones criminales.

Tabla 2: pilares y líneas estratégicas de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

La visión estratégica de la Iniciativa Mérida se ha mantenido vigente durante esta década, pero no se puede afirmar lo mismo desde el punto de vista de las acciones que se han desarrollado bajo su marco. Las acciones han venido cambiando en base al criterio de oportunidad política de los líderes de cada una de las administraciones norteamericanas involucradas[9]:

[9] Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *The U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 29.06.2017, 9-10.

Administración presidencial		Periodo	Tipología de acciones principales desarrolladas
México	Estados Unidos		
Felipe Calderón Hinojosa	George W. Bush	2008-2010	• Asistencia financiera y adquisición de equipamiento (aeronaves y helicópteros) por las fuerzas de seguridad/militares mexicanas involucradas en la lucha contra los grupos de la delincuencia organizada.
	Barack Obama	2011-2013	• Asistencia económica/desarrollo a municipalidades/comunidades en la zona de la frontera binacional. • Transferencia de tecnología.
Enrique Peña Nieto	Barack Obama	2013-2016	• Reforma del sector de justicia. • Profesionalización funcionarios de seguridad mexicanos.
	Donald Trump	2017-2018	• Cooperación policial en el desarrollo de operaciones de seguridad.

Tabla 3: tipología de acciones conjuntas desarrolladas
bajo el ámbito de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

Aunque el marco de la cooperación bilateral de la Iniciativa Mérida está marcado por la existencia de un fuerte consenso en las líneas estratégicas por ambas administraciones, sin embargo, este consenso es limitado en lo referente a las acciones tácticas y operativas a desarrollar para implantar la Iniciativa. Así mientras la Administración mexicana pone el énfasis en implantar acciones dirigidas a reducir los delitos asociados al tráfico de drogas (especialmente los violentos), la Administración estadounidense sitúa el foco en el desarrollo de agresivas operaciones dirigidas a la detención de los líderes de los grandes grupos criminales y la incautación de sustancias estupefacientes. Por lo tanto no existe consenso en la agenda de prioridades operativas a ejecutar. Este diagnóstico ya fue puesto de manifiesto ante el Congreso de Estados Unidos por *Government Accountability Office* en el año 2010[10], subrayando las ineficiencias que generaba para el éxito de la propia Iniciativa[11] el que fuera empleada bajo criterios de oportunidad política por cada una de las

[10] Government Accountability Office (GAO), *The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures,* GAO-10-837, 21.07.2010
[11] Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit*., 31.

administraciones y no bajo criterios técnicos de seguridad encaminados no solo a reducir las capacidades de los grupos del crimen organizado sino también sobre las causas raíz de la violencia, corrupción, etc.

Las elecciones marcan la cooperación bilateral actual en materia de seguridad entre Estados Unidos y México

El efecto negativo para la Iniciativa Mérida de estar regida por criterios de oportunidad política, se ha puesto de manifiesto a través de los procesos electorales en Estados Unidos y México. En junio de 2015 se hizo pública la precandidatura de Donald Trump a las elecciones presidenciales de 2016; desde la apertura de su campaña electoral se puso de manifiesto su voluntad por cambiar sustancialmente las relaciones bilaterales con México[12] en los siguientes aspectos (entre otros): modificación o extinción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), construcción de un muro en la frontera entre ambos países y mayor compromiso de México en la lucha contra la amenaza del crimen organizado.

En noviembre de 2016 Donald Trump fue elegido presidente de Estados Unidos, tomando posesión en enero de 2017. Tras este acto firmó los primeros decretos ejecutivos de su administración en los que plasmó su voluntad de llevar a cabo el cambio mencionado[13] al ordenar el inicio de la renegociación del TLCAN y la construcción del muro en la frontera entre ambos países. Esta acción se ha de interpretar como un viraje significativo en las relaciones bilaterales entre ambos países que en las últimas décadas habían estado basadas en principio de interdependencia[14]. La adopción de estas medidas le ha valido al actual presidente y Administración estadounidenses numerosas críticas por su discurso intolerante, populista y

[12] Velásquez Pérez, Paulina, *El efecto Trump, causas y posibles derivaciones*, Revista de Investigación y Estudios Internacionales (Muuch' Xíimbal Caminemos Juntos) Facultad de Derecho, Universidad La Salle México, n.º 4, 2017, 155-174

[13] Forbes México, *Donald Trump firma sus primeros decretos presidenciales*, 20.01.2018 https://www.forbes.com.mx/donald-trump-firma-primeros-decretos-presidenciales/

[14] Payam, Tony, *La frontera México-Estados Unidos en la era de Donald Trump*, Cuadernos Fronterizos, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2016, 15-20.

ultraderechista[15]. Sin valorar en este análisis el anterior discurso, también resulta necesario profundizar en otras posibles razones para la adopción de esta postura; sirviendo como muestra la reunión bilateral entre representantes de alto nivel en materia de seguridad que se celebró el 18 de mayo de 2017 en la Ciudad de México. En esta reunión se debatió sobre las estrategias para combatir a los grupos del crimen organizado[16] y no se llegó a ningún acuerdo o estrategia nueva de cómo enfrentar de forma conjunta la amenaza[17] y aunque se expresó la necesidad de mantener la cooperación en esta materia[18] también se mantuvo la necesidad de adoptar nuevas estrategias que permitieran un mejor «ataque al modelo de negocio» de las organizaciones criminales[19]. Se venía a escenificar en la reunión el bloqueo de la cooperación bilateral en materia de seguridad entre ambos países; bloqueo que se viene manteniendo de forma sistemática hasta la actualidad con los llamamientos al cierre unilateral de la frontera si no se logra seguridad en la zona[20]. Y es que desde la Administración estadounidense se considera una amenaza a su seguridad nacional, la crisis regional que se desarrolla por la producción, comercialización y consumo de opiáceos[21] que en los últimos años ha generado:

Amplio crecimiento de la demanda de opiáceos en los Estados Unidos
La tasa relativa de consumidores en los Estados Unidos se ha triplicado en los últimos años.
La cifra absoluta de consumidores se considera la más alta de la historia del país.
Se han incrementado las tasas de mortalidad y enfermedades graves asociadas al consumo de estas sustancias.

[15] Velásquez Pérez, Paulina, *El efecto Trump, causas y posibles derivaciones*, *op. cit.*
[16] Embajada de Estados Unidos en México, *Secretario Tillerson y Secretario Kelly Convocan a Diálogo Estratégico sobre la Obstaculización de las Organizaciones Criminales Transnacionales*, 17.05.2017. Disponible en https://mx.usembassy.gov/es/secretario-tillerson-y-secretario-kelly-convocan-dialogo-estrategico-sobre-la-obstaculizacion-de-las-organizaciones-criminales-transnacionales/. Fecha de la consulta 18.05.2017.
[17] Aristegui Noticias, *Rex Tillerson lamenta «trágica muerte» de Javier Valdez*, 18.05.2017. Disponible en https://aristeguinoticias.com/1805/mexico/rex-tillerson-lamenta-tragica-muerte-de-javier-valdez/. Fecha de la consulta 18.05.2017.
[18] CNN en Español, *Tillerson: Seguiremos asociados con México para destruir criminales*, 18.05.2017. Disponible en http://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-brk-sot-rex-tillerson-sobre-relaciones-con-mexico-eu-seguridad-reunion-videgaray/. Fecha de la consulta 18.05.2017.
[19] Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit.*, 2.
[20] El Universal, *Trump amenaza con cerrar la frontera de México*, 29.04.2018 http://www.eluniversal.com.mx/mundo/trump-amenaza-con-cerrar-la-frontera-con-mexico
[21] United Nations Office on Drugs & Crime, *World Drug Report 2017*, 2018.

Diversificación de productos basados en opiáceos, facilitando su adquisición.	
Cambio estructural en la producción regional de opiáceos	
Cultivo/producción de opio y heroína	**Producción otras sustancias opiáceas**
Se estima que México lidera el cultivo regional que habría pasado de 3.300 hectáreas en 2005 a 26.100 hectáreas en 2015.	Se estima que México lidera la producción regional que habría pasado de 71 toneladas en 2005 a 499 toneladas en 2016.
Se estima que Colombia ha reducido su cultivo de forma sensible desde las 1.950 hectáreas en 2005 hasta 595 hectáreas en 2015.	Se estima que Colombia ha reducido su producción de forma desde las 24 toneladas en 2005 hasta 17 toneladas en 2016.

Tabla 4: indicadores de la reestructuración del mercado internacional de estupefacientes elaborada por el autor sobre datos de *United Nations Office on Drugs & Crime* y la Comisión de la Casa Blanca *On combating drug addiction and the opioid crisis*.

El 1 de julio de 2018 se celebra en México un proceso electoral histórico, se trata del proceso electoral más complejo y competitivo de la historia de México[22]. Desde una perspectiva general podemos destacar:

Indicadores	Descripción
N.º cargos electos	18.311 cargos públicos sometidos a elección.
N.º cargos electos a nivel federal	Presidente de la República.
	128 Senadores.
	500 Diputados.
N.º cargos electos a nivel estatal	9 Gobernadores (estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y la Ciudad de México).
	822 diputados estatales en 28 estados (excepto Baja California, Coahuila, Tamaulipas, Nayarit y Quintana Roo).
N.º cargos electos a nivel local y municipal	972 diputados locales y 1.597 regidores municipales. Se exceptúan entidades locales/municipales regidas por el sistema de «usos y costumbres» y las ubicadas en los estados de Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Nayarit, Campeche.
Partidos políticos y alianzas	Existe el mayor número de candidaturas de la historia, caracterizadas por alianzas múltiples entre partidos políticos y distintas en función del nivel territorial correspondiente.
Censo electoral	89.000.000 de mexicanos tienen el derecho a votar; la mayor cifra de la historia del país.
	12.000.000 de mexicanos con derecho a voto son jóvenes, lo que les otorga un peso específico en este proceso.

[22] La Verdad, *Elecciones 2018: ¿Por qué serán históricas las votaciones en México?*, 31.03.2018 https://laverdadnoticias.com/elecciones-2018/Elecciones-2018-Por-que-seran-historicas-las-votaciones-en-Mexico-20180331-0029.html

Indicadores	Descripción
	Para la elección de los 9 gobernadores supone la oportunidad de participar para casi 41% de los integrantes del censo.
	Para la elección de los Congresos estatales supone la oportunidad de participar para casi el 90 % de los integrantes del censo.
Reforma electoral 2014	Se trata de las primeras elecciones en se pondrá en práctica la reforma electoral aprobada en el año 2014.
	Federalización del sistema electoral estatal y municipal.
	Autorización de la reelección de diputados, senadores y alcaldes. Por lo que es la primera elección que se puede producir el «voto de castigo».
	Participación de candidaturas independientes.

Tabla 5: indicadores del escenario de las elecciones del 1 de julio 2018 en México elaborada por el autor en base a datos de La Verdad

Como temas más relevantes de la agenda electoral se encuentra el binomio de la inseguridad y la violencia que se vive en el país y la relación bilateral entre México y Estados Unidos[23]:



Figura 2: Grado de importancia temática de la agenda nacional mexicana obtenida de Estrategia Total

Históricamente en los procesos electorales mexicanos el tema de la seguridad pública es referente en las mismas[24], ya que la inseguridad es una preocupación de la

[23] Estrategia Total, *Panorama político-electoral: marzo 2018*, 2018, p. 3.
[24] Desfassiaux, Alejandro, *Como poner un alto a la inseguridad en México: 5 propuestas para la*

ciudadanía y por tanto una palanca movilizadora del voto. De cara a este proceso electoral y según las estadísticas oficiales la percepción de inseguridad es muy alta, de hecho más del 75% de promedio de la población (mayor de 18 años) considera que vivir en su ciudad es inseguro; y más del 73% tiene la percepción de que la situación va seguir igual de insegura o peor en el futuro cercano.

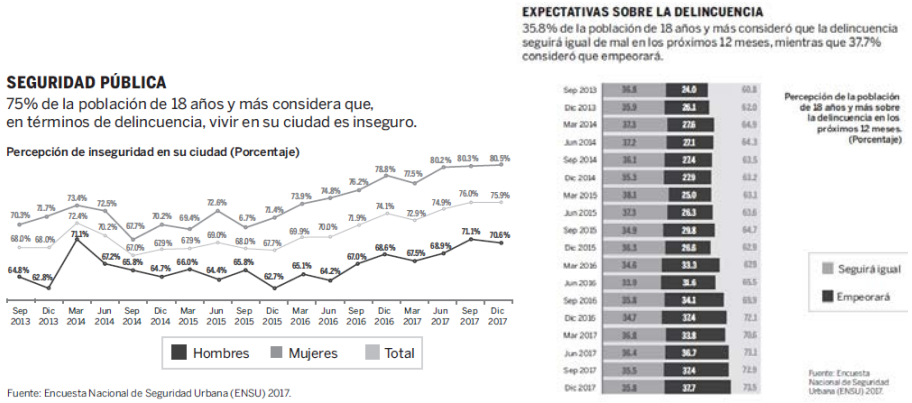


Figura 3: grado de inseguridad subjetiva en México según datos Encuesta Nacional de Seguridad Urbana 2017

Y es que en México la inseguridad ciudadana[25] es la principal amenaza hacia la población mexicana y las fuerzas de seguridad mexicanas no logran en los últimos años reducir, por lo que se ha recurrido al empleo de las Fuerzas Armadas en el trabajo de la persecución delictiva sin que tampoco haya demostrado una mayor eficiencia en esta labor. El debate electoral actual sobre la inseguridad y la violencia está centrado por el enfoque revisionista de la estrategia[26] que se ha de seguir contra ella y éste parece alejarse de la solución dominante desde el año 2006 de la «guerra contra el narcotráfico». De hecho recientemente durante la tramitación de la Ley de Seguridad Interior[27] se sucedieron críticas y reservas sobre el enfoque de la norma[28]; así existe

tranquilidad de la ciudadanía, Casa Editorial, 2018.

[25] Benítez Manaut, Raul, *La crisis de seguridad en México*, Nueva Sociedad: Democracia y política para América Latina, n.º 220, 2009, 173-189.

[26] Esglobal, *Depende: ¿puede México reinventarse?*, *op. cit*.

[27] Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial, 27.12.2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsint.htm

[28] Froylán Enciso, *La Ley de Seguridad Interior o la tentación del fracaso*, The New York Times, 22.02.2018. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/02/22/opinion-enciso-ley-seguridad-interior-fracaso/. Fecha de la consulta 26.02.2018

una mayoría de propuestas de las candidaturas a la presidencia de la república mexicana que abogan por la revisión de la estrategia en materia de seguridad[29]. Y es que no hay que olvidar que en México, los delitos se dividen entre el fuero común y el fuero federal. En el primer fuero se incluyen aquellos que afectan habitualmente a la población (por ejemplo robo, homicidio, violación, secuestro, fraude, etc.) y que en total suman más de 90% de la actividad delictiva. El resto, el fuero federal, se corresponde con las actividades ilícitas que desarrolla el crimen organizado. De este modo las diferencias en la implantación de la agenda operativa de la Iniciativa Mérida podrían haber supuesto la concentración de las actividades en los delitos del fuero federal, a costa de la atención de los delitos del fuero común.

En consecuencia la concatenación de procesos electorales entre Estados Unidos y México en los últimos años influye directamente sobre la cooperación bilateral en materia de seguridad entre ambos países y está suponiendo la introducción de cambios significativos en este campo; evolucionando hacia una relación tensa como se puso de manifiesto en el mes de febrero de este año al cancelarse en el último momento la visita oficial del presidente mexicano a Estados Unidos[30]. Tras la victoria electoral a finales de 2016 de Donald Trump ya se advertía de la necesidad de que México repensara su política exterior y específicamente la cooperación bilateral en materia de seguridad, ante la alta probabilidad de un viraje en la política exterior estadounidense hacia México[31]. Este viraje fue más que una posibilidad al firmarse las primeras órdenes ejecutivas tras la toma de posesión de Donald Trump en enero de 2017 que plasmaban este replanteamiento estratégico estadounidense de las relaciones con México en general y en particular de la cooperación bilateral en materia de seguridad[32]. Y tras un año en el cargo se evidenciaba el mantenimiento del replanteamiento con la preferencia en política exterior de la unilateralidad por la Administración

[29] Casa América y Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, *¿Qué esté en juego en México?*, 23.03.2018. Disponible en http://www.casamerica.es/politica/que-esta-en-juego-en-mexico.
[30] Webber, Jude, *Trump to meet Mexican president in coming weeks*, Financial Times, 15.02.2018
[31] Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Foro Donald Trump Presidente: una nueva estrategia para México*, Aportes al debate parlamentario, n.º 2, 16.11.2016.
[32] Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Órdenes ejecutivas del gobierno en materia de seguridad: implicaciones para México*, Notas Estratégicas, n.º 7, 2017.

estadounidense de Trump[33]. El replanteamiento estadounidense ha encontrado como respuesta la asertividad de la Administración federal mexicana, reevaluando paulatinamente su política exterior hacia Estados Unidos e incluyendo la estrategia contra la inseguridad y violencia nacional[34]. El replanteamiento unilateral de la política exterior por cada una de las administraciones ha conducido en la práctica al bloqueo estratégico en materia de seguridad regional entre ambos países porque se ha impuesto una perspectiva basada en el interés nacional, rompiendo la trayectoria basada en el consenso que en las últimas décadas existía y se reflejaba en la Iniciativa Mérida. Y es que cada uno de los países posee y está llevando a cabo acciones dirigidas a proteger diferentes intereses nacionales en materia de seguridad. Mientras que la Administración estadounidense considera la inseguridad y la violencia una cuestión de seguridad nacional. Desde el punto de vista mexicano se considera que la inseguridad y violencia es una cuestión de seguridad ciudadana que afecta principalmente, por causas socioeconómicas, a la ciudadanía. Desde estas diferentes perspectivas, la conciliación de los respectivos intereses nacionales se complica e impide una puesta en común de planes de acción en materia de seguridad. Esta divergencia va más allá de una cuestión de forma y de dureza en el tono ideológico del discurso político (especialmente de la Administración estadounidense) que no facilita una cooperación bilateral constructiva. Este tono parece poner en evidencia un claro resentimiento hacia la Administración federal mexicana en el cargo y un aviso dirigido hacia la siguiente administración federal que obtenga la victoria el 1 de julio. Y es que las encuestas electorales están poniendo de manifiesto el crecimiento en la intención de voto de la plataforma liderada por López Obrador[35].

[33] Saunders, Elizabeth N., *Is Trump a normal foreign-policy president? What we know after one year*, Foreign Affairs, 18.01.2018.
[34] Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Foro Donald Trump Presidente: una nueva estrategia para México*, *op. cit*.
[35] Icampaign, *Encuesta de preferencia electoral para la Presidencia de la República, para la elección del 2018*. Fecha del Levantamiento: Del 23 al 24 de abril del 2018.

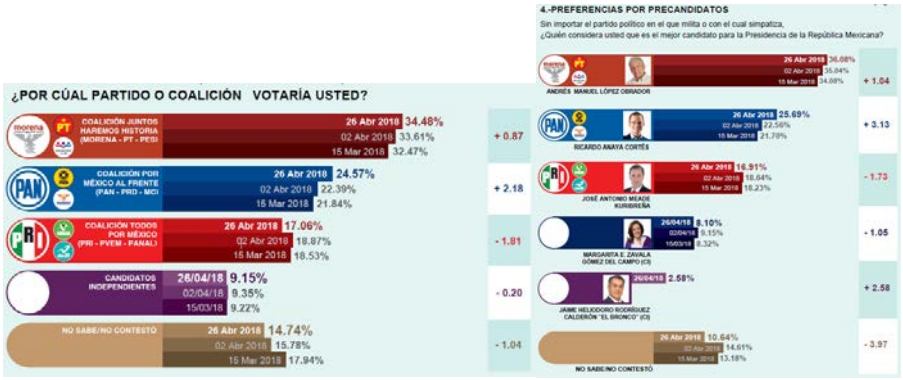


Figura 4: preferencias electorales de la candidatura a la Presidencia federal mexicana (abril 2018) obtenida de Icampaign

Lejos de tratarse de diferencias coyunturales, estas fricciones han de considerarse una cuestión de fondo que va a perdurar cuando menos hasta el medio plazo y que puede conseguir la finalización de la Iniciativa Mérida o cuando menos minimizar su importancia a la mínima expresión[36]. Este escenario evidencia una doble fractura:

- Ideológica[37]: entre ambas Administraciones federales norteamericanas se aprecia una clara fricción ideológica ya que defienden principios políticos claramente enfrentados; resultando previsible un mayor enfriamiento de las relaciones y desentendimiento.
- Técnico de seguridad[38]: congruentemente con la respectiva visión de la política exterior, previsiblemente muchas de las diferencias se escenificarán en el campo de la cooperación bilateral en materia de seguridad ya que existen claras divergencias en cuanto al enfoque estratégico de cómo abordar la amenaza de la inseguridad y la violencia que afecta a ambos países[39].

[36] Payam, Tony, *La frontera México-Estados Unidos en la era de Donald Trump*, *op. cit.*
[37] Selee, Andrew, *In México, disappointment with Pena Nieto fuels a desire for change*, Geopolitical Intelligence Services 09.04.2018.
[38] Chabat, Jorge, *La política exterior de México en la era Trump*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de Guadalajara, Opinión Invitada, año 6, n.º 17, 2017, 9-12.
[39] Gallaher, Carolyn, *What does a Trump Administration mean for the Merida Ageement?*, American University, Journal of Latin American Geography, vol. 16, 2016, 179-183.

La Iniciativa Mérida y el blanqueo de capitales (lavado de activos)

Existe un amplio consenso en que la lucha contra el blanqueo de capitales (lavado de activos) es una de las vías más eficaces para reducir las capacidades de los grupos del crimen organizado en México, así Realuyo manifiesta que: «seguir el rastro del dinero […] se ha vuelto particularmente importante para atacar y desmantelar organizaciones criminales transnacionales»[40] ya que el aspecto financiero es un facilitador crítico para llevar a cabo cualquier actividad ilícita. La lucha contra el blanqueo de capitales permite generar estrategias que «ataquen al modelo de negocio de las organizaciones criminales». Y aunque la Iniciativa Mérida fija, en el marco del pilar n.º 1, el blanqueo de capitales (lavado de activos) como una de sus líneas estratégicas prioritarias; lo cierto es que los esfuerzos en esta materia en el marco de la Iniciativa Mérida han sido muy limitados[41] en consonancia con las diferencias de agenda y prioridades de ambas Administraciones norteamericanas. De hecho la estrategia en este campo de la Iniciativa se ha caracterizado por las siguientes acciones:

Año	Acciones
2010	Imposición por el Gobierno mexicano de límites a la cantidad de dólares estadounidenses que las personas pueden intercambiar o depositar cada mes.
2012	El Congreso mexicano aprobó una ley contra el lavado de dinero que estableció una Unidad de Delitos Financieros dentro de la Procuraduría General de la República (PGR).
	Determinación de un catálogo de actividades empresariales especialmente vulnerable al lavado de dinero.
	Determinación de nuevos requisitos informativos.
	Tipificación de nuevos delitos para el lavado de dinero.
2010-2015	Asignación de un presupuesto de USD22 millones para adquirir equipamiento, software, capacitación y asistencia técnica para la Unidad de Inteligencia Financiera.

Tabla 6: evolución acciones contra blanqueo de capitales
en el marco de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

[40] Celina B. Realuyo, *Siguiendo el rastro del dinero para combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción en las Américas*, Capítulo 7, El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED, 2017, 185.

[41] Douglas Farah, *Money Laundering & Bulk Cash Smuggling: challenges for the Merida Initiative*, Wilson Center, 29.11.2017, 142. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%205-Money%20Laundering%20and%20Bulk%20Cash%20Smuggling%20Challenges%20for%20the%20Merida%20Initiative.pdf

Por lo tanto las medidas adoptadas en este campo han ido dirigidas hacia la generación de una estructura orgánica y normativa que permitiera a las autoridades mexicanas la actuación en esta área; pero no han tenido un impacto sustancial sobre los grupos del crimen organizado o sus operaciones. Así por ejemplo las restricciones normativas aprobadas en el año 2010 no empezaron a mostrar resultados hasta el año 2014. Por ello México se encuentra a la zaga en materia de procesamientos y condenas por delitos de lavado de dinero[42]. De hecho cuando el departamento de Estado de los Estados Unidos ha expresado[43] los indicadores del éxito de la Iniciativa Mérida, nunca ha mencionado acciones relativas al blanqueo de capitales, sino que se ha referido a:

- La cooperación bilateral entre agencias gubernamentales de seguridad e inteligencia conducente a la detención y extradición de los líderes de los grupos criminales (como por ejemplo Joaquín «El Chapo Guzmán»).
- La implantación en el sistema judicial mexicano del principio contradictorio y oralidad.
- La mejora en las políticas, acreditación profesional e infraestructuras en el sistema penitenciario mexicano.
- La detención numerosos inmigrantes irregulares.

Técnicas de blanqueo de capitales empleadas por el crimen organizado mexicano

Los grupos del crimen organizado mexicano llevan a cabo operaciones de blanqueo de capitales de diferentes formas:

Tipología	Descripción
Tradicional	Alto volumen del tráfico de vehículos por las fronteras terrestres entre Estados Unidos y México. Los grupos del crimen organizado realizan contrabando de dinero en efectivo (*Bulk cash shipping*) dividiéndolo en numerosos vehículos que se trasladan entre ambos países.
	Alto volumen de transacciones bancarias y monetarias entre Estados Unidos y México. Así los grupos del crimen organizado realizan transacciones diversas y formas diferentes.
	Informalidad de comercio internacional y cambio de divisas (*Black Market Peso*).
Nuevas	Envío de dinero mediante transferencias telemáticas

[42] Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit*, 14.
[43] Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit*, 24-25.

	Explotación de las debilidades del sistema de comercio internacional mediante técnicas como la *hawala*.

Tabla 7: clasificación de técnicas de blanqueo de capitales empleadas por el crimen organizado mexicano elaborada por el autor

En realidad los grupos del crimen organizado tratan de explotar las vulnerabilidades del sistema ante la imposibilidad de monitorizar de forma individualizada y detallada, y por tanto de forma eficaz, cada vehículo/transacción, dividiendo el dinero en numerosos vehículos/rutas terrestres y/o transacciones/modos. Así son ejemplo de ello:

- Las 4.000 confiscaciones de vehículos que se realizaron en el año 2014 por las autoridades estadounidenses incautando dinero en efectivo por un valor de 382 millones de dólares que se enviaban desde Estados Unidos a México en base a las operaciones de los grupos del crimen organizado en el primero de los países.
- Las 17.000 alertas emitidas sobre actividades sospechosas que no fueron gestionadas de forma diligente por la entidad bancaria HSBC y por lo que fue sancionada con 1.920 millones de dólares en el año 2008.
- Históricamente el área del cambio de divisas internacionales ha estado basado en la alta presencia de informalidad (*Black Market Peso*). Facilitando las operaciones comerciales internacionales entre muchos de los países de la región latinoamericana[44] generando una cultura de tolerancia a la mala práctica al ser empleada por actores legítimos que han visto en el sistema una vía sencilla (carente de burocracia y útil para reducir costes) para facilitar las operaciones transfronterizas en la región. Lo que ha supuesto mermar el deber de diligencia al incrementar la posibilidad de que el dinero obtenido por operaciones lícitas se mezcle con el obtenido por operaciones ilícitas en mucha ocasiones ya que este sistema también es ampliamente usado para el blanqueo de capitales por actores ilegales.

Dicho lo anterior hay que poner de manifiesto que los grupos del crimen organizado mexicanos están modificando continuamente e incorporando nuevos procedimientos de blanqueo de dinero (lavado de activos). En la actualidad el dinero puede ser enviado:

- Directamente desde cuentas en Estados Unidos a cuentas en otros países mediante el acceso a la banca electrónica, tarjetas prepago, moneda digital o mediante

[44] Becerra, Robert J., *The Black Market Peso Exchange and the Small Exporter,* International Law Quaterly, Winter 2015, vol. XXXII, n.º 3.

cajeros automáticos: se configuran una serie de nuevos desafíos planteados por el aumento del uso de Internet y/o de efectivo electrónico que no tienen precedentes históricos. Estos sistemas permiten a los grupos del crimen organizado legitimar sus ingresos a través de la permuta de dinero virtual por dinero lícito.

– Explotación del sistema de comercio internacional, dado que las tendencias mundiales han facilitado la cuadruplicación del comercio mundial en el último cuarto de siglo, este crecimiento también está siendo utilizado por diferentes grupos del crimen organizado para blanquear los beneficios de las actividades ilícitas. Para ello se procede a la:
  - Tergiversación del precio, la cantidad o la calidad de las importaciones o exportaciones.
  - Implicación deliberada de las entidades legales en las transacciones de forma consciente o inconsciente para estas últimas entidades.

La Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero del Departamento del Tesoro estadounidense concluía en el año 2015[45] que estas nuevas técnicas de blanqueo de capitales pueden tener un impacto aún más destructivo en el comercio legítimo que los esquemas de blanqueo tradicionales. De hecho según *Homeland Security Investigations*: «los grupos del crimen organizado pueden deshacerse de los productos importados y adquiridos con ganancias ilícitas a fin de acelerar el proceso de blanqueo de capitales (lavado de dinero). El precio por debajo del mercado se configura en una barrera acceder al mercado y sitúa a las empresas legítimas en desventaja competitiva. Esta actividad puede crear una barrera al emprendimiento, desplazando la actividad económica legítima». El crimen organizado ha seguido estas tendencias y ha expandido sus actividades a nuevos mercados. Así la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrollo una investigación en la que concluyó[46] que los mercados globales ofrecen a las organizaciones criminales nuevas

[45] U.S. Department of the Treasury, *National Money Laundering Risk Assessment*, 12.06.2015, 29 Disponible www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20%E2%80%93%2006-12-2015.pdf.

[46] OECD, *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, 2016 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/charting-illicit-

oportunidades para reducir sus riesgos generales al diversificar sus operaciones en actividades rentables con baja probabilidad de ser detectadas. Estas nuevas actividades están casi totalmente fuera del alcance de los métodos tradicionales de investigación del blanqueo de capitales (lavado de dinero). No solamente existen pocas leyes y regulaciones que permitan procesar legalmente estas acciones de blanqueo de capitales sino que tampoco hay necesidad de ninguna de estas actividades se realice en el marco de jurisdicciones con capacidades de monitorización de este tipo de transacciones. La capacidad de los grupos del crimen organizado para explotar el sistema de comercio internacional es amplia y simultáneamente se exponen a un riesgo relativamente bajo de detección ya que existen diversas vulnerabilidades[47]:

- El enorme volumen de flujos comerciales permite ocultar las transacciones individuales y ofrece abundantes oportunidades para que las organizaciones del crimen organizado transfieran valores a través de las fronteras.
- La complejidad asociada con:
  - Las transacciones de divisas (a menudo múltiples) y el recurso a diversos arreglos de financiamiento.
  - La práctica de aproximar los fondos ilícitos a los flujos de efectivo de negocios legítimos.
- Las limitaciones de diseño de los procedimientos de verificación.
- Los recursos limitados que la mayoría de las autoridades para detectar transacciones comerciales ilegales.
- El limitado conocimiento que tienen los especialistas y profesionales (académicos, legisladores, operadores de seguridad, etc.) sobre las técnicas.

Según un análisis de riesgos elaborado por FinCEN[48] en el año 2010, en relación a las nuevas actividades de blanqueo de capitales, se identificó a México como el país con mayor tasa de frecuencia de este tipo de técnicas a nivel mundial. En el año 2016 el

trade_9789264251847-en#page3.

[47] Rena S. Miller, Liana W. Rosen y James K. Jackson, *Trade-Based Money Laundering: Overview and Policy Issues*, Congressional Research Service, 22.06.2016, 4.

[48] FinCEN, *Advisory to Financial Institutions on Filing Suspicious Activity Reports Regarding Trade-Based Money Laundering*, advisory, FIN-2010-A001, February 18, 2010.

Departamento de Estado de Estados Unidos mantuvo una alta preocupación en relación al lavado de dinero y delitos financieros en México por el empleo de estas nuevas técnicas[49] mediante la realización de operaciones en mercado negro y gris y la realización de operaciones comerciales con empresas legítimas mediante la prestación de servicios empresariales y transferencia de dinero y valores (por ejemplo la *hawala*). Durante el año 2017 el sistema mexicano de lucha contra el lavado de activos fue analizado por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y en su informe puso de manifiesto las siguientes vulnerabilidades[50] (entre otras) del sistema:

- Las acciones desarrolladas en persecución del blanqueo de capitales no fueron lo suficientemente integrales, ni prioritarias, como para lograr una adecuada asignación de recursos en el ámbito federal, estatal y local.
- Aunque la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) pone a disposición inteligencia financiera e información relevante y accesible de forma sistemática. El volumen de inteligencia financiera comunicada a la Procuraduría General de la República (PGR) es limitado cuantitativamente, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones de naturaleza financiera.
- La PGR no consideraba, hasta hace poco tiempo, la investigación del lavado de activos una de sus prioridades.
  - Por lo que el lavado de activos no es investigado, ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva.
  - Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de lavado de activos es muy baja.
  - Además se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se investigan los casos de lavado de activos. El nivel de corrupción que afecta a las autoridades policiales y de seguridad, a otras instituciones públicas y a otras instituciones privadas colaboradoras, socava la capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.

[49] U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, vol. 2, March 2016.
[50] FATF y GAFILAT, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua*, 2018, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

– La ausencia de instrumentos que determinen:
  - La monitorización e investigación de los operadores (formales e informales) de servicios de transferencia de dinero/valores (como por ejemplo la *hawala*).
  - La evaluación de riesgos para el lavado de activos sobre las prácticas y mecanismos que impliquen el uso de las nuevas tecnologías y transferencias electrónicas.
  - La adecuada implantación, por parte de las personas físicas y jurídicas (incluyendo a las empresas) que participan y operan en los mercados económicos, de las medidas que permitan el análisis del riesgo, la monitorización de operaciones y el control interno de las actividades; permitiendo una adecuada gestión del riesgo de lavado de activos al identificar a aquellas operaciones, acciones, personas y socios fraudulentos.

Caso de estudio sobre las nuevas técnicas de blanqueo de capitales (lavado de activos) por los grupos del crimen organizado mexicanos: el uso de la técnica de la hawala

La región de América Latina y Caribe es la principal área receptora de dinero por medio del uso de la técnica de la *hawala* en el mundo (31%), seguido del sur de Asia (20%) y Oriente Medio y África del norte (18%)[51]. En la región latinoamericana el blanqueo de capitales se concentraba por vías tradicionales y formales que implican significativos riesgos para los grupos del crimen organizado que persiguen llevar a cabo la limpieza de sus ganancias ilícitas; lo que ha incentivado que estos grupos empleen otros sistemas menos regulados como por ejemplo la *hawala*. En mayo de 2014 FinCEN emitió[52] una alerta sobre el incremento de las nuevas técnicas de blanqueo de capitales en México por parte de los grupos del crimen organizado mediante el uso de servicios informales de dinero o valores (*hawala*). En términos generales México se destaca a nivel global como el país en el que es más sencillo proceder al blanqueo de capitales mediante este tipo de técnicas de la *hawala*, sin encontrar sustanciales límites

[51] Chene, M., *Hawala remittance system and money laundering*, Anti-Corruption Resource Centre, 2008.
[52] FinCEN, *Update on U.S. Currency Restrictions in Mexico: Funnel Accounts and TBML*, advisory, FIN-2014-A005, May 28, 2014.

o controles[53] a los que enfrentarse. Como ejemplo de este tipo de operaciones criminales podemos destacar el desmantelamiento de una estructura criminal que blanqueó al menos 4,5 millones de dólares para el cartel de Sinaloa y otros grupos criminales asociados a este cartel a través de la técnica de la *hawala*[54]*.* A través de esta técnica no se realiza un movimiento físico del dinero en efectivo, sino de forma electrónica o telemática. Así, en el caso de estudio, se empleaban una serie de corredores (*hawaladars*) que recibían dinero de un cliente que buscaba transferir fondos a una persona en otra ciudad o país. Estos corredores *(hawaladars)* después establecían contacto con otros corredores *(hawaladars)*. En el caso de estudio los traficantes y vendedores de las sustancias estupefacientes operaban en Canadá y en este país generaban las ganancias mediante la venta y distribución de estas sustancias y posteriormente el valor equivalente de las ganancias se remitían al cártel de Sinaloa ubicado en México. Para ello, desde Canadá varios corredores *(hawaladars)* procedían a autorizar la entrega por un valor equivalente de cada venta a otros corredores *(hawaladars)* que se encontraban ubicados en Estados Unidos y en este país se replicaban estas acciones para que finalmente el cartel de Sinaloa las recibiera en territorio mexicano. Es necesario destacar que los corredores *(hawaladars)* no utilizaban documentos escritos para registrar sus operaciones de blanqueo de capitales; no había instrumentos promisorios ni ninguna característica jurídicamente vinculante con este tipo de actividades. Los servicios informales de transferencia empleados se basaban en:

- La confianza personal entre los distintos corredores *(hawaladars)* que integraban la red.
- Las conexiones comerciales (lícitas e ilícitas) establecidas desde hacía mucho tiempo entre los distintos corredores *(hawaladars)*.

El cartel de Sinaloa, en calidad de beneficiario final, sólo debía presentar un código de identificación ante uno de los corredores *(hawaladars)* para recibir el beneficio de la

[53] Parmer, Karen, *A global study of hawala targeting regulations*, ProQuest, Science in Financial Crime & Compliance, Utica College, 2016, 46.

[54] U.S. Department of Justice, Canadian Man Charged in Scheme to Launder Money for Drug Rings, including the Sinaloa Cartel, Arrives in L.A. to Face Charges, 02.10.2015. https://www.justice.gov/usao-cdca/pr/canadian-man-charged-scheme-launder-money-drug-rings-including-sinaloa-cartel-arrives

operación, sin necesidad de realizar complejas operaciones logísticas de traslado del dinero en efectivo entre el punto final de la venta de las sustancias estupefacientes en Canadá y el punto de origen de la operación en México; minimizando con ello los riesgos de seguridad que con ello se veían expuestos con los sistemas tradicionales.

Pero lo llamativo, a efectos de este análisis, es que la ejecución de este esquema estaba basado en la existencia de actividades lícitas comerciales y de intermediación por parte de estos corredores *(hawaladars)* que aprovechaban la apariencia de legitimidad de estas relaciones e involucraban a empresas terceras que desconocían estas maquinaciones fraudulentas[55]. La red actuaba como intermediario, prestando el servicio de abono nacional e internacional, y aprovechaban el marco de operaciones de adquisición lícita de bienes y contratación de servicios de empresas legítimas situadas en Estados Unidos y/o México para proporcionar legitimidad a la transferencia de dinero. Así procedían a:

- Contratar con una empresa (estadounidense o mexicana) para abrir cuentas en las que pudieran recibir fácilmente depósitos en efectivo en múltiples estados del país.
- Realizar a la cuenta abierta transferencias de dinero procedentes de actividades lícitas e ilícitas.
- En la cuenta se recibían pagos desde empresas legítimas a las que habían proporcionado bienes y servicios comerciales y legítimos, en muchos casos procediendo a la sutil tergiversación del precio, la cantidad o la calidad de los bienes/servicios (en muchas ocasiones a la baja para garantizar la contratación de sus servicios).

Exposición del sector empresarial al riesgo operacional del blanqueo de capitales/lavado de activos en México

En México existen circuitos económico-financieros basados en el uso de nuevos métodos de pago susceptibles a mayores riesgos de blanqueo o lavado que los sistemas tradicionales. La presencia latente de organizaciones del crimen organizado

[55] United States District Court for Central District of California, *Indictment # CR1400648*, 2014.

en este país se basa, entre otros factores, en su estructura financiera que explota sistemáticamente vulnerabilidades estructurales:

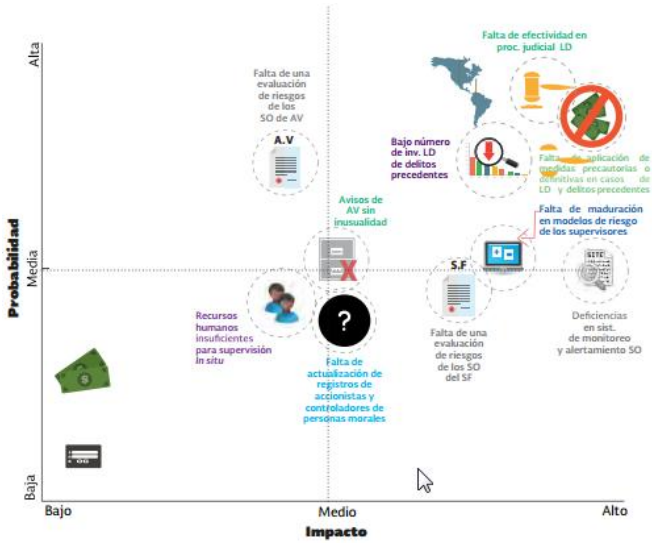


Figura 5: valoración de vulnerabilidades estructurales del sistema económico mexicano en el área de lavado de activos obtenida de 1.ª Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México

Por tales motivos, se considera alta la amenaza en materia de blanqueo de capitales o lavado de activos para las organizaciones que operan en México[56]. Las operaciones empresariales en México están altamente expuestas al riesgo operacional de verse afectadas y/o ser víctimas de actividades de blanqueo de capitales o lavado de activos[57]. Para la realización de estas acciones se requiere que las ganancias ilícitas sean recolocadas en los mercados formales, para ello cada vez más se están empleando nuevas técnicas distintas de los métodos tradicionales. Así se utilizan preferentemente métodos que implican:

[56] SEGOB/SHCP/PGR/Banco México/Poder Judicial de la Federación, *1.ª Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México*, 2016.
[57] International Monetary Fund (IMF), *México: Detailed assessment report: anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, n.º 17/407, 2017.

Tipo de actividad	Descripción
Control de negocios lícitos	Creación y operación de compañías comerciales que participan en el mercado proveyendo servicios a otras empresas en los campos de la construcción y del transporte (entre otros). Especialmente en aquellos estados en los que los grupos del crimen organizado poseen una amplia presencia y participación en el tejido económico por la diversificación de sus actividades.
Realización de servicios financieros	El fortalecimiento de los controles dirigidos contra el blanqueo de capitales en el sector bancario y financiero en los últimos años, ha provocado que las prácticas de blanqueo o lavado migren de este sector hacia otro tipo de actores que mezclan la realización de diversas actividades comerciales pero incluyendo la realización de actividades de intermediación financiera. Se benefician así de un ámbito poco o nada supervisado y del que se carece de suficiente información de sus modos de operación para prevenir fácilmente el hecho de verse afectado. No obstante se conoce que: • Deliberadamente limitan sus servicios financieros a la realización numerosos envíos o pagos de pequeños importes o valores (que garantizan la elusión de la regulación vigente y por tanto la supervisión institucional establecida) y/o la manipulación de la información para disfrazar las cantidades ilícitas que se blanquean en el seno de otras operaciones comerciales legítimas. • Además también se aprecia el creciente uso de medios electrónicos para la prestación de estos servicios sin precisar el movimiento físico del dinero o valores; basando el intercambio en relaciones de confianza personales y comerciales. • La actividad de intermediación financiera se entremezcla con la realización de otras actividades comerciales, en muchas ocasiones relativas a la prestación de servicios de construcción y/o transporte.

Tabla 8: Técnicas de lavado de activos que involucran a empresas/operaciones legítimas, elaborada por el autor

Es cierto que para la realización de estas acciones de blanqueo o lavado se explotan factores de vulnerabilidad estructurales del mercado, pero las organizaciones del crimen organizado también se explotan deliberadamente factores de vulnerabilidad de los propios operadores empresariales[58]. Los grupos del crimen organizado tratan de

[58] Cifuentes Ortiz, Carlos Eduardo, *Métodos empleados por la delincuencia organizada para el lavado de activos en Colombia*, Facultad Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar

mimetizarse y generar una simulación y apariencia de legalidad que les permita establecer vínculos de asociación con los operadores empresariales. De hecho recientemente se ponía de manifiesto como varios operadores empresariales multinacionales en el campo de la energía y minería se habían visto afectados por el desarrollo de acciones de blanqueo de capitales o lavado de activos en el marco de sus proyectos internacionales[59], aún a pesar de que habían superado exitosamente los filtros de cumplimiento en esta materia. Se identificaban como vulnerabilidades de los operadores empresariales afectados:

- Procesos débiles para la selección y mantenimiento de la flota de proveedores que proporcionan bienes o prestan servicios a las empresas y sus proyectos.
- Realización de escasas verificaciones sobre los agentes comerciales antes del establecimiento de la relación con la empresa y solo en muy pocas ocasiones durante el desarrollo de la relación.
- Limitados y genéricos programas de control y de cumplimiento (*due diligence*) implantados por las compañías, basados en el cumplimiento de unos requerimientos burocráticos que no implican la realización de análisis de riesgo particularizados (específicos del área en la que se desarrolla el proyecto, determinación de actores que potencialmente supongan una amenaza, etc.) y la implantación de medidas de control de aplicación sostenida en el tiempo (cribado periódico de actores, como por ejemplo socios, proveedores, etc.).
- Escasa concienciación corporativa y mantenimiento de la cultura de permisividad hacia las malas prácticas corporativas basadas en informalidad y el reducido rigor.

Consideraciones

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México pasan por un momento delicado ante la revisión recíproca de las respectivas políticas exteriores de las Administraciones norteamericanas. Este replanteamiento afecta a la cooperación bilateral en materia de seguridad y específicamente a la Iniciativa Mérida que se

Nueva Granada, 2013.

[59] Johnson, Mora, *Secret entities: a legal analysis of transparency of beneficial ownership in Canada*, IMPACT, 2017.

encuentra marcada por una grave crisis por la ausencia de compromiso político. Esta crisis coincide con dos dinámicas:

- La incertidumbre política generada por el cambio que traen los procesos electorales que se vienen desarrollando en ambos países; en 2016 en Estados Unidos llevando la presidencia a Donald Trump y en 2018 en México con las históricas elecciones programadas el próximo 1 de julio pronosticando la victoria de López Obrador. Sea como fuere, se prevé la continuidad de esta tensión y las fricciones ante las divergencias ideológicas y técnicas de seguridad que se observan.
- Agudo repunte de la violencia e inseguridad que busca: a) asumir el liderazgo del mercado internacional de estupefacientes que está en reestructuración y fragmentación y b) consolidar la explotación de los sectores económicos que se han capturado por la diversificación criminal de las operaciones. Sin que se logre articular un enfoque complementario en cómo atajar de forma conjunta por ambas Administraciones esta amenaza que se percibe de forma irreconciliable, o bien desde el prisma de la seguridad nacional o bien desde el prisma de la seguridad ciudadana.

Esta situación sirve para generar una respuesta limitada y tibia hacia la inseguridad que permite a los grupos criminales explotar hábilmente los espacios degradados por la insuficiente respuesta e incluso les permite actuar como un operador económico más en el mercado y sirva como ejemplo el riesgo operacional alto por el blanqueo de capitales al que se exponen las empresas al operar en la zona. Hemos analizado a título de ejemplo el riesgo empresarial ante las nuevas técnicas de blanqueo de capitales que desarrollan los grupos del crimen organizado y es que las empresas son objetivo deliberado de estos grupos para la realización de estas técnicas, explotando las vulnerabilidades empresariales. En este contexto las empresas han de desarrollar procesos que les permita gestionar de una forma realista los riesgos, amenazas y vulnerabilidades a los que se encuentran expuestos, así el «enfoque de análisis de riesgos» trata de dar una solución eficaz en el campo de las nuevas técnicas de blanqueo de capitales expuestas.

La primera guía[60] sobre «enfoque de análisis de riesgos» para las nuevas técnicas de blanqueo de capitales fue elaborado por un grupo de trabajo dirigido por representantes del Reino Unido y México[61], en el que también participaron representantes de operadores empresariales. Esta guía fija la evaluación de riesgos como la base para la implantación de medidas de lucha contra el blanqueo de capitales, lo que supone una adecuada comprensión de este riesgo operacional de forma específica por país/zona y sector económico a fin de orientar las medidas a implantar de una forma adecuada y evitar caer en el empleo de medidas estandarizadas y burocráticas que subestiman el riesgo, la amenaza y especialmente las vulnerabilidades internas de las empresas. El alcance del «enfoque de análisis de riesgos» supone que:

- Cuando se desarrollan operaciones y/o proyectos en zonas de riesgo alto, se han de tomar medidas reforzadas para la gestión del riesgo operacional del blanqueo de capitales; no siendo suficiente con las medidas básicas que se siguen en zonas de riesgo bajo que frecuentemente se emplean por las empresas que operan globalmente y que tienen ubicados centros de toma de decisión en zonas de riesgo bajo.
- La evaluación del riesgo en este campo, es cierto que debe ser acorde con factores de mercado (naturaleza y complejidad del negocio/tipo de productos y servicios ofrecidos/condiciones de las transacciones/canales de distribución utilizados/características del cliente/la corrupción/la calidad de gobernabilidad/la aplicación de la ley/etc.), pero además ineludiblemente a través de esta evaluación se han de identificar factores específicos como la:
  - Configuración de la amenaza y la prevalencia criminal; en definitiva el *modus operandi* empleado por los actores criminales en este campo.
  - Vulnerabilidades y debilidades internas a la propia empresa y el proyecto que son explotadas por los grupos criminales.

[60] Financial Action Task Force, *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*, Paris, 2016.
[61] Participantes del grupo de trabajo: España, Suiza, Sudáfrica, Singapur, Japón, Noruega, Comisión Europea, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos e Italia, miembros asociados: Secretaría del GIABA, Moneyval (a través de Albania) APG (a través de Sri Lanka), GIFCS (a través de Guernsey), observadores: Banco Mundial y UNODC. Codirección: Reino Unido y México.

Para realizar esta clase de análisis de riesgos se ha de recabar y contrastar información cuantitativa y cualitativa obtenida de fuentes internas y externas y se deben revisar periódicamente y, en cualquier caso, cuando cambien sus circunstancias o surjan nuevas amenazas relevantes. Este análisis de riesgos sobre blanqueo de capitales está dirigido a integrarse en los procesos de gestión de este riesgo operacionales y deben diseñarse de forma integral para permitir la evaluación de las relaciones comerciales que se propongan y las ya establecidas. Todo ello en base al «enfoque del análisis de riesgo» y no en base a indicadores de umbrales cuantitativos que se han mostrado ineficaces y contraproducentes al aplicarlos en un lugar distinto al que se diseñaron (especialmente si fue diseñado en lugares de riesgo bajo). Se define por tanto un deber de diligencia reforzado que exige obtener y corroborar toda aquella información relativa a las relaciones que se establecen con clientes, proveedores, agentes comerciales, etc.

*Miguel Ángel Cumplido Tercero**
International Security Operations
Intelligence Analyst Certification

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

11/2018 11 de junio 2018

*Fernando Prieto Arellano**

El «Mac Guffin» de Netanyahu. Consideraciones sobre el planteamiento israelí acerca del supuesto programa nuclear de Irán

El «Mac Guffin» de Netanyahu. Consideraciones sobre el planteamiento israelí acerca del supuesto programa nuclear de Irán

Resumen:

El pasado 30 de abril, el primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, reveló unas supuestas pruebas sobre el programa nuclear de Irán que, según afirmó, demostraban que este país no está cumpliendo el JCPOA. Días más tarde el presidente de EE. UU., Donald Trump, retiraba a su país de dicho pacto. En realidad, ambos mandatarios utilizan la técnica cinematográfica del «Mac Guffin» para encubrir una realidad mucho más evidente, que Irán es por sí mismo una amenaza, pero no del tipo que plantean.

Palabras clave

«Mac Guffin», JCPOA, amenaza existencial, amenaza estructural, misiles balísticos.

Netanyahu's Mac Guffin. Considerations on the Israeli approach to the alleged Iranian nuclear program

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

Abstract

On April 30th, Israeli Prime Minister, Benjamin Netanyahu, revealed some alleged evidences about Iran's nuclear program, which he said showed that Iran is not complying with the JCPOA. Days later the US president, Donald Trump, withdrew his country from this agreement. In fact, both leaders use the cinematographic technique of the

"Mac Guffin" to cover up a much more obvious reality, that Iran is itself a threat, but not the kind that they propose.

Keywords

“Mac Guffin”, JCPOA,“Existential Threat, Structural Threat, Ballistic Missiles.

Introducción: ¿Qué es un «Mac Guffin»? ¿Cómo se utiliza en términos geoestratégicos?

En su delicioso libro *El cine según Hitchcock*, una larguísima y esclarecedora conversación entre el director francés François Truffaut y el «mago del suspense», Alfred Hitchcock, este nos explica uno de los trucos que más utilizó en casi todas sus películas, el célebre «Mac Guffin». Y la explicación es tan simple como divertida en su ironía: Hitchcock le cuenta a Truffaut que el «Mac Guffin» «evoca un nombre escocés y es posible imaginarse una conversación entre dos hombres que viajan en un tren. Uno le dice al otro: "¿Qué es ese paquete que ha colocado en la red?" Y el otro contesta: "Oh, es un 'Mac Guffin'. Entonces el primero vuelve a preguntar: "¿Qué es un 'Mac Guffin'?" Y el otro: "Pues un aparato para atrapar a los leones en las montañas Adirondak". El primero exclama entonces: "¡Pero si no hay leones en las Adirondaks!" A lo que contesta el segundo: "En ese caso, no es un 'Mac Guffin'"»[1].

En las películas de Hitchcock nos encontramos con todo tipo de «Mac Guffins»: unos «documentos», unos «planos», un «mensaje»; e incluso, ya rizando el rizo del genial engaño, a una chica que ha robado un banco y, transcurrida media hora de película, llega a un inquietante motel en medio de un paraje desierto, el motel Bates. Ahí es cuando verdaderamente comienza *psicosis*. Los primeros 30 minutos del filme son puro artificio, una añagaza para que el espectador crea que va a ver una película de robos cuando lo que realmente quiere contarnos Hitchcock es una historia perversa, sensual e implacable, ajena por completo a lo anterior.

Eso es el «Mac Guffin». Engañar, confundir, fingir y llevar al espectador por donde el autor quiere llevarlo, sin que se dé cuenta y sin que oponga tampoco demasiadas pegas, siempre y cuando —obviamente— el hilo argumental discurra con fluidez y no se le formen nudos que lo traben, algo al alcance de unos pocos genios del cine como lo era Hitchcock.

El pasado 30 de abril, el primer ministro de Israel, Benjamín Netahyahu, convoca a la prensa en el Ministerio israelí de Defensa en Tel Aviv. En una intervención televisada y en la que habló en inglés y hebreo, Netanyahu retiró las sábanas que cubrían dos

[1] Truffaut, François: «El cine según Hitchcock». Alianza Editorial Tercera Ed. en español, 1985. P.115.

estanterías y desveló lo que, según afirmó, son «pruebas concluyentes»[2] que demuestran que Irán ha estado desarrollando un programa nuclear con fines militares y no ha cumplido con el acuerdo suscrito en julio de 2015 con las grandes potencias, el conocido en inglés como *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), al que más adelante me referiré con detalle y que en su momento se presentó como el gran triunfo de la diplomacia frente a la fuerza, de la negociación frente a la imposición.

«Esta noche les mostraré algo que el mundo nunca ha visto»[3], manifestó Netanyahu ante un auditorio expectante, pero creo que no del todo sorprendido acerca de lo que se les iba a contar. En efecto, una vez retiradas la sábanas, vimos dos estanterías repletas de archivadores que contenían lo que el jefe de Gobierno de Israel dijo que era el «archivo atómico iraní», alrededor de media tonelada de documentos consignados en más de 100.000 archivos y 183 CD que al parecer se ocultaban en un almacén al sur de Teherán y que fue obtenido por los servicios de inteligencia de Israel, que posteriormente lo «compartieron» con los de Estados Unidos, que confirmaron su «autenticidad»[4].

Según Netanyahu, el proyecto nuclear iraní (denominado Amad, en los documentos) contiene «(…) los cinco elementos clave de un programa de armas nucleares: diseñar las armas nucleares, desarrollar el centro nuclear, construir un sistema de implosión nuclear, preparar pruebas nucleares e integrar las cabezas nucleares en misiles»[5].

Y reiteró: «Irán miente (…) el acuerdo nuclear está basado en mentiras»[6]. Afirmación esta que trató de sustentar con un amplio despliegue de fotografías, vídeos e incluso declaraciones de los líderes iraníes en los foros internacionales. Para Netanyahu está claro que Irán «(…) continúa preservando y expandiendo sus conocimientos de armas nucleares para el futuro (…) el acuerdo nuclear ofrece a Irán un camino claro hacia el arsenal atómico»[7].

---

[2] *PM presents «conclusive proof» Iran lied «big time» about nuclear ambitions*. En www.ynetnews.com. 30-4-2018.
[3] Ídem.
[4] *«We've shared this material with the United States and the United States can vouch for its authenticity».* Netanyahu: Iran «brazenly lied» about nuclear progIram, continued work after deal. En www.timesofisrael.com 30-4-2018.
[5] https://www.efe.com/efe/america/mundo/netanyahu-allana-el-camino-a-trump-para-abandonar-acuerdo-nuclear-irani/20000012-3601562#.
[6] Ídem.
[7] Ídem.

Esta presentación era justo lo que el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, necesitaba para dar el paso definitivo y retirar a su país del JCPOA, cosa que oficializó el pasado 8 de mayo, con la satisfacción de Israel y el aplauso indisimulado de Arabia Saudí.

Y aquí precisamente es donde comienza y concluye el «Mac Guffin» de Netanyahu y a lo que dedicaremos este análisis. En mi opinión estamos asistiendo a una alianza casi (o sin casi) contra natura entre Arabia Saudí e Israel, con el padrinazgo de Estados Unidos y cuyos intereses, fines y objetivos son más geopolíticos y geoestratégicos que meramente estructurales. Para ambos países (y obviamente también para Washington) Irán es un peligro por definición. No importa tanto si está desarrollando, desarrolló o puede desarrollar un programa nuclear con fines militares. Lo que fundamenta la clave de su preocupación para estos tres actores es la evidente expansión de Irán en Oriente Medio, su creciente influencia en la región y lo imparable de esta, dado que cuenta con un aliado fundamental —Rusia—, no tiene enfrente una alternativa consistente (más allá de la que ofrece Israel, que por definición tampoco puede buscar aliados tangibles en la zona) y, además —y esto forma parte de la «letra pequeña», o incluso de las que podríamos denominar cláusulas implícitas del JCPOA— Occidente le confirió legitimidad por dos motivos específicos: Uno, geoestratégico, al arrogarle de manera implícita el papel de gendarme en Siria, si ello servía para neutralizar o reducir de manera significativa la amenaza del Estado islámico. El otro, puramente económico, se basaba en la idea de que, como contrapartida a la firma del acuerdo y el consiguiente levantamiento de las sanciones que pesaban en su contra, Irán se reintegraba al sistema financiero, comercial y energético; Occidente podía activar una catarata de inversiones en el país, se agilizarían las compras de crudo y aumentaría el volumen de barriles en circulación, lo que conducía obviamente a un descenso de los precios y a una mayor diversificación del mercado[8].

[8] En este sentido, me permito remitir al lector a dos artículos míos:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO125-2013_GeopoliticaOrienteProximo_CuerdaFloja_PrietoArellano.pdf
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO28-2016_ChoqueTrenes_MundoIslamico_ArabiaSaudi_PrietoArellano.pdf

Evidentemente, el JCPOA era —y es— un acuerdo blando en muchos aspectos, pero, dadas las circunstancias y ante la nula predisposición y medrosa miopía de Occidente (entendiendo por tal la UE y Estados Unidos) a asumir un papel conductor en las relaciones internacionales y en el concierto geoestratégico, era un acuerdo útil, o al menos pragmático si lo circunscribimos a los términos en que fue redactado. No nos servía —ni nos sirve— como garantía *ad infinitum*, pero se le podía sacar un buen partido, si se verificaban sus términos y si estos se traducían en unas sinergias realmente eficaces que encubrieran las fallas que indudablemente presenta, sobre todo en materia de plazos y tiempos.

La actitud de Israel, su correlato estadounidense y la alegría saudí nos demuestra que llevan una agenda propia en la que está consignado que es menester pasar a una segunda fase sin tan siquiera haber agotado las posibilidades de la primera, la que establece el JCPOA.

A Israel, las ventajas del JCPOA le resultan casi por completo ajenas. Irán es una amenaza y su cada vez mayor presencia en Siria y su consolidación en Líbano a través de Hezbolá, lejos de tranquilizarle, le estimulan a dar una nueva vuelta de tuerca al contencioso con Irán. Los israelíes no son signatarios del acuerdo, nunca lo aceptaron y siempre advirtieron de sus eventuales riesgos. Por consiguiente, ni les interesa su continuidad ni les beneficia su contenido.

Con la llegada de Trump a la Casa Blanca se produce un giro en la política exterior de Estados Unidos, que no quiere saber nada de Oriente Medio, siempre y cuando lo que sucede en Oriente Medio no repercuta en sus intereses geoestratégicos inmediatos; es decir, siempre y cuando Irán no se afiance tanto y con tanta fuerza en la región, que pueda repercutir en el sistema de precarios equilibrios allí vigente.

Arabia Saudí no puede permitir —por todo tipo de razones, desde las económicas, hasta las geopolíticas, pasando por las militares y de seguridad— el auge de un Irán potente y con capacidad de influencia, y para Riad da igual si ese Irán presenta un rostro amable, que podría estar representado por el presidente Hasán Rohaní, o uno adusto, bien encarnado por el líder supremo, Alí Jameneí. Los saudíes no se pueden permitir el lujo de que, en su interesado y mezquino despiste, sus socios (sobre todo comerciales) occidentales consideren a los iraníes como un actor más, como un agente más (especialmente en términos de mercado) y sostienen sin desmayo que es

menester plantearle un pulso definitivo, relegarlo a una especie de ostracismo geopolítico. Obviamente, ellos ven la paja (geopolítica) en ojo ajeno sin ver la viga (geoestratégica) en el propio.

Por ello este artículo analiza un «Mac Guffin»; es decir, un argumento endeble (quizá incluso falso hoy por hoy) con el que se desvía la atención del espectador. A diferencia de Hitchcock, no se pretende engañar al público para llevarle a una trama diferente. Lo que se pretende en este caso es convencerle de que el «Mac Guffin» es el meollo de la trama para que no se aperciba que esta discurre por otros ámbitos.

Netanyahu desveló su «Mac Guffin». Dudas y consideraciones sobre un misterioso plan secreto iraní

En su presentación del 30 de abril, Netanyahu nos dijo que Irán puso en marcha el Proyecto Amad a finales de los años 90 del siglo XX con el objetivo de: «diseñar, producir y probar cinco cabezas, de 10 kilotones de potencia cada una, aptas para ser insertadas en un misil (…) el equivalente a cinco bombas de Hiroshima colocadas en misiles balísticos»[9].

Según el jefe del Ejecutivo israelí, Irán ha estado mintiendo a la comunidad internacional durante alrededor de dos décadas cuando insistía en que no estaba desarrollando un programa de armamento nuclear. A su juicio, las numerosísimas pruebas aportadas por el Mosad demostraban lo contrario. La mentira no había concluido, perduraba hasta la firma del acuerdo de 2015, y la comunidad internacional, y la misma Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA, encargada de verificar sobre el terreno el programa nuclear iraní) se la habían tragado. Según los datos que estaba presentando Netanyahu, Irán «autorizó, inició y fundó el Proyecto Amad»[10].

Este argumento podría parecernos determinante para pensar que el primer ministro de Israel nos estaba exponiendo un cuadro estremecedor y que no solo requería de la máxima atención de la comunidad internacional sino que daba a entender que esta había estado totalmente despistada durante mucho años mientras que en sus mismas narices los iraníes hacían lo que les venía en gana.

[9] *Netanyahu: Iran «brazenly lied» about nuclear program.* En www.timesofisrael.com 30/04/2018.
[10] Ídem.

Sin duda, aterrador. El problema es que, durante su intervención, Netanyahu se puso a sí mismo una trampa dialéctica cuando dijo que «entre las crecientes presiones, Irán decidió apagar el Proyecto Amad en 2003 y (optó por) dividir su programa nuclear manteniéndolo a cubierto para evitar escrutinios»[11].

A partir de este momento nos surgen dudas. Netanyahu iba muy bien hasta ese instante. Nos tenía ganados. Su trama argumental era impecable. A nadie le se escapa que el de Irán es por definición un régimen totalitario y expansionista que tiene unas ambiciones muy claras en Oriente Medio y que ya ha afianzado su influencia en países clave de la región como Irak, Siria o Líbano, al tiempo que se juega en Yemen una aterradora partida de ajedrez con Arabia Saudí. Tampoco podemos olvidar que intenta (o intentó) cambiar el orden establecido en Baréin (donde la mayoría de la población es chií y la élite gobernante suní) y parece haber entablado con Catar una peculiar alianza de índole energética que podría desequilibrar el *statu quo* de la península arábiga, entre cuyas petromonarquías se ha generado una crisis regional de tal magnitud que tres de ellas —Baréin, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí (como no podía ser menos)— con el apoyo de Egipto (deseoso de buscar aliados potentes para salir de la crisis económica, política y social que vive) han roto las relaciones con Doha.

Todo eso es cierto, como lo es que Irán (por intermedio imperial de Rusia) se ha enseñoreado de Siria, donde ha contribuido a apuntalar con firmeza al régimen de Bachar Al Asad (alauí, es decir, una secta derivada del chiismo, minoritaria en un país de mayoría suní) y está combatiendo al Estado islámico en unión de los rusos y de la milicia libanesa Hezbolá. Y como consecuencia de esto, también parece ser cierto que los iraníes han instalado posiciones avanzadas en el norte de Siria, muy próximas a los altos del Golán, ocupados por Israel en la guerra de los Seis Días de 1967. Otras posiciones estratégicas estaban (o siguen estando) en las inmediaciones de Damasco y dependían oficialmente del régimen sirio pero se encontraban bajo el control de la

[11] *Amid growing pressure, Iran decided to shut down Project Amad in 2003, Netanyahu said, instead splitting their nuclear program into covert and overt tracks in order to avoid scrutiny*. En *Netanyahu: Iran 'brazenly lied' about nuclear program.* En www.timesofisrael.com *op.cit*. La negrita es mía.

Guardia Revolucionaria iraní y fueron bombardeadas el pasado 9 de mayo por la Fuerza Aérea israelí[12]. Al parecer, en ellas se almacenaban 200 misiles tierra-tierra.

Por seguir con el argumentario, creo a que nadie se le escapa a estas alturas que en el Líbano cada vez tiene más pujanza Hezbolá, un partido-milicia-estado paralelo al que podríamos considerar sin temor a equivocarnos la filial de Irán en ese país, donde fue la fuerza más votada en las elecciones del pasado 6 de mayo y cuenta con el apoyo del Movimiento Patriótico Libre, una formación laica, con gran predicamento entre la población cristiana, liderada por el actual presidente libanés, el oscilante ex general Michel Aoun (cristiano maronita), quien durante muchos años se presentó como el abanderado de la independencia del Líbano y de la lucha contra la influencia siria en el país, pero que terminó tendiendo puentes con la milicia chií, hasta el punto de que ahora depende de ella para su supervivencia política y ha intensificado en los últimos años el discurso antiisraelí.

Es decir, parece muy claro que Irán ha establecido en zonas clave de Oriente Medio un sistema de influencias o alianzas estratégicas que le hacen enormemente incómodo para sus vecinos suníes y, sobre todo, altamente peligroso para Israel, que sabe perfectamente que en la narrativa de la República Islámica figura en letras mayúsculas y subrayada la destrucción del Estado judío, si bien ese capítulo no necesariamente tiene una fecha fijada para su cumplimiento y todo depende de quién gobierne en Teherán (y en Israel) para intensificar o relajar los esfuerzos tendentes a llevarlo a cabo. No podemos, pues, poner en duda o cuestionar (aunque sí podemos evitar caer en la tentación de magnificarla) la afirmación, tantas veces repetida, de Netanyahu de que Irán es una «amenaza existencial» para Israel.

Sin embargo, y una vez tomados en consideración todos estos argumentos, tenemos que regresar a la presentación de Netanyahu en el Ministerio de Defensa de Israel y centrarnos en algunos aspectos de la misma para reflexionar sobre ellos y verificar las dimensiones de la trampa dialéctica en la que aquel se precipitó.

La trampa dialéctica tiene una fecha, 2003, año en el cual, según dijo el mismo Netahyahu, Irán «apagó» el Proyecto Amad. A partir de esa afirmación, el resto de la intervención del jefe del Gobierno israelí nos obliga a un ejercicio que tiene más de acto

[12] https://www.clarin.com/mundo/acuerdo-iran-israel-bombardea-posiciones-iranies-siria_0_BkKhrPg0f.html

de fe que de depósito de confianza basado en la contundencia y solvencia de unas pruebas.

Veamos los cuatro motivos que Netanyahu esgrimió para justificar sus temores:

1. Irán mintió acerca de que nunca tuvo un programa de armas nucleares.
2. Incluso después de la firma del acuerdo (el JCPOA), Irán continuó manteniendo y expandiendo su habilidad nuclear para usarla en el futuro.
3. Irán volvió a mentir en 2015, cuando no mantuvo una actitud clara con la AIEA, como se le requería en ese acuerdo poco claro.
4. El acuerdo nuclear se basa en mentiras. Se basa en las mentiras iraníes y en el engaño. Y aquí tenemos 100.000 archivos que prueban que (los iraníes) mintieron[13].

Supongamos que, en efecto, hacia 2003 Irán tuvo, o pudo tener, un programa nuclear con fines militares. Si lo tuvo, nunca quedó probado de manera fehaciente y si pensaba tenerlo tampoco parece que le diera tiempo a desarrollarlo, o le quedaran ganas de hacerlo, máxime tras lo ocurrido en Irak, donde un supuesto arsenal de armas de destrucción masiva (nunca encontradas por mucho que miró y remiró la comisión *ad hoc* de la ONU) degeneró en una intervención militar de Estados Unidos y el Reino Unido, con los resultados de sobra conocidos y cuyas consecuencias seguimos pagando todos a día de hoy pero en particular, obviamente, los iraquíes. Aquello fue, cómo no, el«Mac Guffin» de la Administración Bush, como lo de Irán y su programa nuclear es el «Mac Guffin» de la Administración Trump, ejemplificado por persona interpuesta, que no es otra que el actual Gobierno de Israel.

Netanyahu no aportó ni una sola prueba contundente de que, en 2015, los iraníes estuvieran mintiendo cuando firmaron el JCPOA. Insisto, puede que tuvieran en mente otros planes en relación con el asunto nuclear; incluso es posible que pensaran que el acuerdo suponía una forma de ganar tiempo. No lo sé, nadie lo puede saber a ciencia

[13] First, «Iran lied about never having a nuclear weapons program», said Netanyahu.
Second, «Even after the deal, Iran continued to preserve and expand its nuclear know how for future use».
Third, «Iran lied again in 2015 when it didn't come clean to the IAEA as required by the unclear deal».
And fourth, he said, «The nuclear deal is based on lies. It is based on Iranian lies and Iranian deception… 100,000 files right here prove that they lied» En https://www.timesofisrael.com/pm-iran-lied-about-nuclear-plans-continued-to-expand-program-after-deal/

cierta. Lo que sí sabemos es que desde la firma de dicho documento, las inspecciones de la AIEA han determinado que Teherán está cumpliendo con lo acordado, según se desprende de manera taxativa del comunicado emitido por esta agencia el 1 de mayo, en el que se indica que desde 2009 no tiene «indicaciones creíbles» de que Irán estuviera desarrollando un artefacto explosivo nuclear[14].

Lo expresado en dicho comunicado quedó ratificado en otro, con fecha del 9 de mayo y firmado por el propio director de la AIEA, Yukiya Amano, quien manifiesta que «a día de hoy, Irán está cumpliendo con los compromisos suscritos» en el JCPOA[15].

En este sentido, comparto plenamente lo manifestado por alguien tan solvente (y desde luego nada sospechoso de tibieza en lo tocante a la seguridad de Israel) como el exministro israelí de Exteriores Shlomo Ben Ami, quien, según lo cita en un interesante artículo el exembajador de España en Irán Leopoldo Stampa, afirmó en una reunión organizada por un *think tank*: «Netanyahu confunde a propósito el alcance de las amenazas. Una cosa son las amenazas existenciales y otra muy distinta las amenazas estratégicas. Frente a una amenaza existencial se reacciona; ante una amenaza estratégica, se negocia. El "dossier" nuclear iraní no es una amenaza existencial. Es estratégica»[16].

Amenazas existenciales son todas las que acabamos de ver y de las que nos ocuparemos con detenimiento en otro punto de este artículo. La amenaza nuclear iraní, si existe, si ha existido o si pudiera existir es una amenaza negociable. Susceptible de ser planteada, tratada y abordada ante una mesa y de establecer un diálogo al respecto. Así lo hicieron soviéticos y estadounidenses durante toda la Guerra Fría y así

[14] The same report stated that the Agency had no credible indications of activities in Iran relevant to the development of a nuclear explosive device after 2009. Based on the Director General's report, the Board of Governors declared that its consideration of this issue was closed. En https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/statement-on-iran-by-the-iaea-spokesperson.

[15] The IAEA is closely following developments related to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). As requested by the United Nations Security Council and authorised by the IAEA Board of Governors in 2015, the IAEA is verifying and monitoring Iran's implementation of its nuclear-related commitments under the JCPOA. Iran is subject to the world's most robust nuclear verification regime under the JCPOA, which is a significant verification gain. As of today, the IAEA can confirm that the nuclear-related commitments are being implemented by Iran. En https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-9-may-2018 Las negritas son mías.

[16] Stampa, Leopoldo: *Irán, Israel y la verdadera «amenaza existencial»*. En «Política Exterior», n.º 165. Mayo/junio 2015. P. 36.

podría intentar llevarlo a cabo ahora Estados Unidos con Corea del Norte[17], con Corea del Sur como anhelante intermediario y China como empresario y representante de los norcoreanos, ansioso por sacar tajada en la guerra comercial iniciada por Trump en materia de aranceles.

Si existe una amenaza nuclear, esta solo puede ser atenuada o eliminada por la vía de la negociación. Si esta fracasa (o no se produce), la amenaza se puede convertir en una catástrofe irreversible. Y si esta catástrofe se verificara, entonces ya daría todo igual porque todo se habría perdido. Y todo significa, sencillamente, todo.

Trump aprovecha el tanto y abandona el JCPOA. El particular «Mac Guffin» de Estados Unidos

Una mirada al pasado para intentar entender una decisión muy arriesgada

Netanyahu le había dejado la puerta abierta a Trump para dar el siguiente paso, salir del acuerdo nuclear y brindar así argumentos al primer ministro israelí para reforzar sus tesis. Con todo, parece evidente que cada uno de ellos sabía perfectamente qué movimiento iba a hacer el otro y me atrevería a decir que incluso el momento exacto en que lo iba a ejecutar.

Cuando el 8 de mayo, Trump anuncia la retirada de Estados Unidos del JCPOA, señala, entre otros argumentos, que hay «pruebas» de que Irán mintió cuando dijo que su programa nuclear tenía fines pacíficos. Para ello se refirió explícitamente a la comparecencia de Netanyahu del 30 de abril, que hemos visto en el anterior punto de este artículo, y subrayó que, debido a los documentos aportados por Israel, ya se disponía de elementos de juicio suficientes como para determinar que Teherán siempre ha tenido el empeño de construir armas nucleares[18].

Una vez más, Trump incidía en el que sin duda es el aspecto más débil del JCPOA, su durabilidad. El hecho de que sea un acuerdo con tiempos tasados que solo fija a Irán un plazo de 10 o 15 años para someterse a supervisión es algo que al presidente

[17] Suponiendo que finalmente prosiga el proceso negociador, si finalmente, como parece después de no pocos sobresaltos se celebra el 12 de junio en Singapur la cumbre entre Trump y Kim.

[18] Today, we have definitive proof that this Iranian promise was a lie. Last week, Israel published intelligence documents —long concealed by Iran— conclusively showing the Iranian regime and its history of pursuing nuclear weapons. En https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/trump-speech-iran-deal.html

estadounidense siempre le ha parecido un claro síntoma de debilidad de la comunidad internacional. Desde que estaba en campaña electoral, afirmó que el pacto nuclear no era bueno para Estados Unidos y se comprometió a retirar a su país de él, caso de llegar a la Casa Blanca.

En opinión de Trump, el acuerdo «estaba tan pobremente negociado», que incluso aunque Irán lo cumpliera cabalmente, la situación de plazos tasados le permitiría disponer de un arma nuclear en un lapso de tiempo relativamente breve[19].

Es decir, prácticamente el mismo argumentario que emplea Netanyahu y sustentado no en pruebas de fabricación propia, podríamos decir, sino casi en su totalidad en las que una semana antes proporcionó Israel. De este modo, cualquier observador se encuentra en una doble tesitura; por un lado, no puede por menos que dudar de Irán, dadas las características de su régimen, pero por otro, tampoco puede dejar de recelar acerca de las supuestamente contundentes pruebas aportadas en su contra.

Creo, en este sentido, que es un ejercicio muy interesante mirar la historia (sobre todo la historia más reciente) para establecer semejanzas entre el pasado y el presente. Por eso, cuando uno lee el discurso con el que Trump anunció la salida del JCPOA y cuando ve con detenimiento la presentación que hizo Netanyahu acerca del supuesto programa nuclear iraní, no puede evitar retroceder a 2002-2003 cuando Estados Unidos (con el apoyo de algunos de sus más firmes aliados, como el Reino Unido y también Israel, sin olvidar obviamente a España, cuyo Gobierno de entonces hizo una labor más mediática, diplomática y política que estrictamente factual) insistió hasta la extenuación en que Irak había desarrollado y tenía listo un programa de armas de destrucción masiva.

La Administración Bush incluía a Irak, junto con Irán y Corea del Norte, en un denominado «eje del mal» (concepto que a lo mejor nos convendría desempolvar para no perdernos y, sobre todo, para no sorprendernos con lo que pueda pasar a partir de ahora) y ponía todos sus esfuerzos en argumentar que este país, entonces regido por la dictadura de Sadam Husein, era una amenaza para la seguridad de Estados Unidos,

[19] The agreement was so poorly negotiated that even if Iran fully complies, the regime can still be on the verge of a nuclear breakout in just a short period of time. The deal's sunset provisions are totally unacceptable. En https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/trump-speech-iran-deal.html

tanto por su programa de armamento, como por su apoyo al terrorismo y su alianza con Osama Ben Laden y la red Al Qaeda.

Observemos este párrafo del discurso de Donald Trump: «El régimen iraní es el principal patrocinador del terrorismo. Exporta misiles peligrosos, inflama conflictos en todo Oriente Medio y apoya a grupos terroristas y milicias próximos como Hezbolá, Hamás, los talibanes y Al Qaeda»[20].

Y ahora detengámonos en lo que dijo Bush sobre Irán en el Discurso del Estado de la Unión del 29 de enero de 2002, cuando presentó el «eje del mal»: «Irán persigue agresivamente estas armas (de destrucción masiva) y exporta el terrorismo, mientras unos pocos no elegidos reprimen las esperanzas de libertad del pueblo iraní»[21].

Sigamos cotejando y detengámonos en este otro pasaje del discurso de Trump: «Mientras estemos abandonando el acuerdo con Irán, estaremos trabajando con nuestros aliados para encontrar una solución real, duradera y global para la amenaza nuclear iraní. Esta incluirá los esfuerzos para eliminar la amenaza del programa de misiles balísticos iraní, para detener sus actividades terroristas en todo el mundo y para bloquear sus actividades amenazadoras en Oriente Medio»[22].

Y ahora veamos lo que dijo Bush aquel ya lejano 29 de enero de 2002: «Trabajaremos estrechamente con nuestra coalición para negar a los terroristas y los estados que los patrocinan material, tecnología y técnicos para construir y entregar armas de destrucción masiva. Desarrollaremos y desplegaremos sistemas de defensa de misiles eficaces para proteger a Estados Unidos y nuestros aliados de ataques sorpresa. Todas las naciones deben saberlo: Estados Unidos hará lo que sea necesario para garantizar nuestra seguridad nacional»[23].

---

[20] The Iranian regime is the leading state sponsor of terror. It exports dangerous missiles, fuels conflicts across the Middle East, and supports terrorist proxies and militias such as Hezbollah, Hamas, the Taliban and Al Qaeda. En https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/trump-speech-iran-deal.html.

[21] Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom. En https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

[22] As we exit the Iran deal, we will be working with our allies to find a real, comprehensive, and lasting solution to the Iranian nuclear threat. This will include efforts to eliminate the threat of Iran's ballistic missile program, to stop its terrorist activities worldwide, and to block its menacing activity across the Middle East. En https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/trump-speech-iran-deal.html.

[23] We will work closely with our coalition to deny terrorists and their state sponsors the materials, technology, and expertise to make and deliver weapons of mass destruction. We will develop and deploy effective missile defenses to protect America and our allies from sudden attack. (Applause.) And all nations should know: America will do what is necessary to ensure our nation's security.
We'll be deliberate, yet time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as

Muchas y nada sorprendentes semejanzas, tanto en la parte narrativa como en la parte expositiva. Y lo más interesante: muchas semejanzas también en el aspecto más concreto, el que se refiere a la endeblez de las pruebas relativas a la existencia de un programa nuclear iraní, como entonces eran débiles (muy débiles) las que indicaban que Irak tenía —en 2003— un programa de armas de destrucción masiva. Tan solo hay una divergencia notable, y esta relativa: Si bien es verdad que Irán apoya a organizaciones terroristas como Hezbolá y Hamás, resulta extraño suponer que haga lo mismo con los talibanes y Al Qaeda, con quienes ideológica (y también espiritualmente) mantiene notables diferencias doctrinales. Justamente lo mismo que le sucedía al régimen laico de Sadam Husein, al que se imputaba una alianza con Ben Laden, cuando ambos personajes eran física y metafísicamente irreconciliables.

Sin embargo, sobre estos argumentos y otros parecidos y de escasa consistencia, Israel y Estados Unidos están construyendo una narrativa intensa para sustentar —el primero— unas acusaciones sobre un hecho concreto y que, como bien dijo Ben Ami, es de carácter estructural, no «existencial», al tiempo que —el segundo— decide abandonar un acuerdo que, es menester decirlo una vez más, presenta lagunas (sobre todo temporales) y es en exceso blando, pero es un acuerdo que funciona, según están demostrando los informes de la AIEA.

Como era de esperar, Israel acogió de muy buen grado la medida de Trump, de quien Netanyahu dijo que había tomado «una decisión valiente»[24] e insistió en criticar el JCPOA, del que afirmó que: «(…) solo allana el camino para que Irán desarrolle un arsenal de bombas nucleares en unos años. Quitar las sanciones no ha reducido la agresión iraní y ya ha producido resultados desastrosos»[25].

Por su parte, Arabia Saudí se mostró igualmente satisfecha con la decisión de Trump y en una escueta nota distribuida por la agencia oficial SPA manifestó que: «(…) reafirma

peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons. En https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

[24] *Netanyahu felicita a Trump por abandonar el pacto nuclear con Irán.* En http://www.elcomercio.com/actualidad/mundo-benjaminnetanyahu-felicitacion-donaldtrump-pactonuclear.html

[25] Ídem.

su apoyo y da la bienvenida a la estrategia que fue anunciada anteriormente por el presidente de EE. UU. respecto a Irán»[26].

Las analogías entre el discurso saudí y el de Israel son evidentes. Los intereses geoestrátegicos de ambos no. En principio, comparten un enemigo y un aliado común —Irán y Estados Unidos, como es natural— pero ahí se terminan las semejanzas. Es una alianza nunca desmentida, que podríamos calificar de «discreta pero no secreta», y que tiene también un denominador común único: terminar con la preeminencia y la amenaza de Irán en la región. A partir de ahí, cada uno tiene sus intereses, sus afanes, su agenda y estos les conducen inevitablemente a entrar en rumbo de colisión en algún momento.

¿Cuál puede ser el futuro del JCPOA?

Sobre este aspecto todo son incógnitas al día de hoy. Primero, porque técnicamente no hay nada que lo invalide y, segundo, porque políticamente su continuidad depende de la decisión que tome Irán al respecto, la cual pasará, evidentemente por las garantías que le ofrezcan el resto de signatarios, muy en particular Francia, Alemania y (quizás) Reino Unido y la misma Unión Europea, en su calidad de firmante-garante.

Por el momento, y pese al régimen de sanciones que Estados Unidos ha decidido imponer a Irán, cabe suponer que los europeos seguirán trabajando con Teherán en el terreno económico, comercial y financiero, en tanto en cuanto las inspecciones de la AIEA sigan mostrando que Teherán está cumpliendo con el acuerdo.

Ahora bien, los europeos tampoco deben perder de vista las palabras de Trump cuando anunció la retirada de su país del JCPOA y precisó que «(…) cualquier nación que ayude a Irán en su búsqueda de armas nucleares podría ser también duramente sancionada por Estados Unidos»[27].

Aquí habría que tener en consideración las llamadas «sanciones secundarias», que son las que Estados Unidos puede imponer a aquellas empresas no estadounidenses

[26] http://www.lavanguardia.com/vida/20180508/443428775602/arabia-saudi-apoya-decision-de-trump-de-retirarse-del-pacto-nuclear-con-iran.html

[27] In a few moments, I will sign a presidential memorandum to begin reinstating U.S. nuclear sanctions on the Iranian regime. We will be instituting the highest level of economic sanction. Any nation that helps Iran in its quest for nuclear weapons could also be strongly sanctioned by the United States. En https://www.nytimes.com/2018/05/08/us/politics/trump-speech-iran-deal.html

que hagan negocios con Irán. Evidentemente, para aplicarlas Washington tendría que hacer un notable esfuerzo de imaginación con el que demostrar una relación causa-efecto entre flujo dinerario-sinergia comercial-fondos para un programa nuclear. Sin embargo, en las cancillerías europeas —y en los despachos de la dirección de no pocas corporaciones— se ha empezado ya a conjeturar con tal hipótesis[28].

De momento, la UE ya ha intentado tranquilizar a los iraníes y en su reciente visita a Teherán, el comisario europeo de Energía y Acción Climática, Miguel Arias Cañete, expuso el compromiso de Bruselas por mantener las relaciones comerciales con Irán de manera que este país no se termine descolgando del JCPOA[29].

La inquietud de los iraníes ante esa actitud en los despachos de las corporaciones europeas parece justificada, pues justo antes de la visita de Cañete a Teherán, la multinacional energética francesa Total había anunciado que, dadas las circunstancias, no puede seguir invirtiendo en Irán[30].

Por ello, Cañete en Teherán pareció apelar más bien a las corporaciones europeas, a las que pareció ofrecer garantías cuando, en declaraciones a la Agencia EFE dijo: «Consideramos que hay que mantener este acuerdo a toda costa y para eso hay que poner en marcha los mecanismos que eviten que las empresas europeas padezcan los efectos de las sanciones extraterritoriales de Estados Unidos»[31].

Pese a que la Comisión Europea ya ha activado el llamado «Estatuto de bloqueo», que libra a las empresas europeas de los efectos extraterritoriales de las sanciones de Estados Unidos, Irán exige resultados tangibles y, como señaló Cañete, Teherán le pide a la UE que establezca «(…) las condiciones para que nuestras empresas inviertan, para que los efectos económicos de las inversiones repercutan en la población iraní, porque si no hacemos esto, tendrá un impacto en la situación política iraní y la opinión pública»[32].

---

[28] En este sentido, es muy interesante ver: *Acuerdo nuclear con Irán: qué consecuencias tendrá la decisión de Donald Trump de retirar a Estados Unidos del pacto con Teherán.* En http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44049514.

[29] https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-ue-se-compromete-a-proteger-relaciones-comerciales-ante-inquietud-de-iran/10003-3621741.

[30] Ídem.

[31] Ídem.

[32] Ídem.

Obviamente, Irán, cuya situación económica no es precisamente óptima y que veía en las inversiones internacionales un flujo de divisas decisivo para su estabilidad, ya ha advertido, por medio de su ministro de Exteriores, Mohamad Yavad Zarif, que «en la situación actual, el apoyo político europeo al JCPOA no es suficiente»[33].

Cañete reconoció que la tarea que tiene por delante la UE es «compleja», al tiempo que precisó que se están estudiando mecanismos financieros para facilitar que se puedan recuperar los beneficios derivados de las exportaciones de Irán, que en la actualidad exporta unos 548.000 barriles de petróleo a Europa, en particular a Italia, Francia, Grecia y España. La producción total iraní es de 3,6 millones de barriles diarios, de los que exporta unos dos millones y, obviamente, el temor de Teherán es que las sanciones y sus efectos colaterales reduzcan esta cifra al poco más de un millón bpd que estaba en vigor durante la época de las sanciones previa a la firma del JCPOA[34].

A la vista de lo anterior, no cabe duda de que la supervivencia del JCPOA dependerá de las acciones que a tal efecto tomen los otros signatarios en los próximos meses, así como de la fortaleza y unidad que mantengan ante las eventuales presiones de Estados Unidos[35] y (conviene no olvidarlo) de Arabia Saudí, país con el que varios de ellos mantienen sólidas relaciones comerciales y con el que muchos miembros de la UE (como tal) han suscrito formidables contratos de infraestructuras o de venta de buques de guerra. Por todo ello no va a ser nada fácil sobrevivir a las sanciones (o al miedo a estas) ni a las repercusiones que puede tener para muchos la posible vigencia del JCPOA, si es que este no acaba diluyéndose a medio plazo.

En resumen, la decisión de Trump puede conducir a un empeoramiento del panorama geoestratégico de Estados Unidos en Oriente Medio, pero al mismo tiempo puede dañar muy gravemente las relaciones entre Washington y Europa, así como la confianza mutua entre ambos actores, justo en el momento en que más podrían necesitarse si quieren hacer frente a la pujanza de terceros como Rusia o China, que a la sazón contemplan complacidos todo lo que está sucediendo en relación con Irán, dado que pueden sacar un notable beneficio político, geoestratégico y económico. Por

[33] Ídem.
[34] Ídem.
[35] En este sentido, es muy interesante consultar https://www.iiss.org/en/regions/iran/the-future-of-the-jcpoa-1b2c.

decirlo con palabras de Mark Fitzpatrick, director ejecutivo del IISS-Américas, la decisión de Trump «supone un golpe a la paz y la estabilidad en Oriente Medio (…) y saboteará la confianza en el liderazgo de Estados Unidos en el mundo»[36].

Entretanto, el pasado 24 de mayo la AIEA publicó su informe trimestral en el que pone de manifiesto que Irán «sigue cumpliendo con todas las limitaciones impuestas a su programa nuclear»[37].

En dicho documento se indica que los inspectores de la AIEA han confirmado que la producción y almacenamiento de uranio enriquecido y de agua pesada, así como el acceso a las instalaciones nucleares en Irán se corresponden con lo acordado en julio de 2015, momento de la firma del JCPOA[38].

La AIEA destaca igualmente en su informe que «Irán está facilitando la estancia de los inspectores internacionales en el país y su trabajo de control» y hace hincapié en que este país «no ha enriquecido uranio por encima del 3,67% de pureza», nivel que solo permite utilizar este mineral para fines civiles y nunca militares, aunque sí ha aumentado sus reservas de agua pesada, desde 117,9 toneladas, el 11 de febrero, a 120,3 toneladas, el 6 de mayo, cifra, no obstante, por debajo de las 130 toneladas que establece como límite el JCPOA[39].

En conclusión, nada parece indicar que Irán se haya saltado los términos del acuerdo suscrito con la comunidad internacional. Sin embargo, la decisión de Estados Unidos, la virulencia de Israel al presentar unas pruebas que no parecen estar sustentadas con toda solidez y los intereses de Arabia Saudí por quitarse de encima como sea la amenaza iraní, pueden dar al traste con un acuerdo que, con sus deficiencias y sus carencias, parecía estar dando buen resultado.

Y, evidentemente, esto no quiere decir que Irán sea un país fiable en términos geopolíticos. No nos cansaremos de repetir que el régimen iraní es totalitario y tiene unas claras ambiciones en Oriente Medio, en particular en Siria, las cuales se han afianzado en los últimos siete años por la pasividad de Occidente, la inoperancia de

[36] https://www.iiss.org/en/regions/iran/us-abandons-iran-nuclear-deal-iiss-experts-react-824b
[37] *Irán sigue cumpliendo el acuerdo nuclear pese a la retirada de EE. UU.* En https://www.efe.com/efe/espana/mundo/iran-sigue-cumpliendo-el-acuerdo-nuclear-pese-a-la-retirada-de-eeuu/10001-3626607
[38] Ídem.
[39] Ídem.

Europa, la ineficacia de Estados Unidos y la falta de un liderazgo sólido en la región que le pudiera contrarrestar. La suma de todos esos factores ha dado vigor y fuerza a los iraníes y a Occidente solo se le ocurrió que la mejor forma de suavizar o relajar esta situación era con la firma de un acuerdo nuclear, cuyo auténtico valor radicaba no tanto en impedir que Teherán pudiera desarrollar armamento atómico (lo cual de haberse verificado alguna vez, habría tardado bastante en ocurrir), sino en dar a la República Islámica ciertas concesiones geoestratégicas, consistentes en controlar Siria mediante el apuntalamiento del régimen del presidente Bachar Al Asad y seguir influyendo en Líbano e Irak. A cambio, obviamente, Occidente se beneficiaría del crudo iraní, y los precios se abaratarían en beneficio de casi todos.

Sin duda, no hace falta que lo digamos muy alto, son argumentos de una pobreza política extraordinaria, carentes de cualquier asomo de grandeza por parte de Occidente. Son argumentos para apaciguar, no para pacificar. No obstante, y con los problemas domésticos que tiene Occidente, fueron los argumentos más presentables que se encontraron en aquel julio de 2015. En el sentido en que el JCPOA fue suscrito se puede decir que está dando resultado, por lo que abandonarlo es un error táctico y geopolítico. Si al menos Occidente, empezando por Estados Unidos, tuviera claro un verdadero plan de acción para Oriente Medio, podríamos entender (e incluso quizá justificar) esta decisión, pero no lo tiene, ni parece que haya visos de que lo vaya a tener.

Israel, por su parte, sabe que Irán es una verdadera amenaza. Eso es evidente, pero esta se materializa en otros factores, no en un supuesto programa nuclear que, de momento, entra en el terreno de la metapolítica, no en el de la geoestrategia efectiva y concreta. Ese es el error de Israel; confundir (o fingir que confunde) la realidad virtual con la realidad tangible. Esta existe y basta con echar un vistazo alrededor de las fronteras del Estado judío para percibirla, y además en términos poco halagüeños. La otra, como su nombre indica, no existe. Y si existe no está probada.

Conclusiones. Israel y sus verdaderas «amenazas existenciales»

Por todo lo que hemos visto en este artículo, podría parecer que Irán es un país a cuyo régimen se acusa de manera injusta y mendaz y que los autores de esa falacia son Israel y Estados Unidos. Nada más lejos de la realidad. Lo que sucede es que en las

líneas precedentes nos hemos planteado la posibilidad de que tanto Netanyahu como Trump hayan utilizado un argumento artificioso (si no artificial por completo) para justificar, el primero, sus temores y, el segundo, sus recelos con respecto a Teherán.

A mi juicio, no hace falta inventarse (o exagerar) los motivos que puede tener Israel para considerar a Irán una «amenaza existencial». Los hay, y los vamos a ver ahora muy brevemente, pero —al menos a corto, medio y, me atrevería a decir que a largo, plazo— no están directamente relacionados con un supuesto, eventual, hipotético, posible o incluso probable programa nuclear iraní con fines militares.

La amenaza iraní sobre Israel tiene dos nombres propios y un objeto concreto. Los primeros son los grupos terroristas Hamás y Hezbolá, y el otro es el programa balístico puesto en marcha por Teherán y que, ciertamente, no entra en las disposiciones contenidas en el acuerdo nuclear, lo cual suscita notable inquietud.

La amenaza de Hezbolá

Hezbolá es un grupo financiado, tutelado, armado, instruido y respaldado por Irán, que lo considera como su mejor cuña para penetrar y asentarse en el Líbano y garantizarse el apoyo y las simpatías de la población chií de este país, cifrada en aproximadamente un 27 por ciento del total, según datos de la CIA[40]. Ya en julio y agosto de 2006 (conviene recordarlo) Hezbolá e Israel libraron una guerra que terminó con un alto el fuego consolidado en la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU y que supuso uno de los mayores fracasos militares y de seguridad del Estado judío. Fue una «guerra fallida», como la denominó atinadamente el periodista francés Renaud Giraud en un libro muy interesante y oportuno[41].

Y esa «guerra fallida» sirvió para reforzar e intensificar la pujanza de Hezbolá en Líbano, con sus conexiones en Siria y, en definitiva, con el centro neurálgico activado en Irán. El partido-milicia chií libanés ha ido creciendo en todos estos años hasta el punto de convertirse prácticamente en el gran *factotum* de la vida política de su país y de intervenir activamente en la guerra de Siria, donde lucha codo con codo con las fuerzas de la Guardia Revolucionaria iraní en apoyo del régimen de Bachar Al Asad.

[40] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html.
[41] Giraud, Renaud. *La guerra fallida de Israel contra Hizbulá.* Ed. Malabar (versión española). 2007.

Dado este panorama, Israel puede considerar a Hezbolá una auténtica amenaza. Lo tiene sobre su cabeza y a su lado, pues la zona limítrofe con el Golán ocupado está casi en su totalidad bajo control de las fuerzas del régimen de Damasco, apoyadas por los efectivos de esta milicia.

Hezbolá ha logrado trasvasar al argumentario político nacional libanés uno de sus postulados básicos, el de la «resistencia» contra la «amenaza israelí», un planteamiento que encontramos de manera explícita en el Manifiesto del grupo, publicado en 2009: «El papel de la Resistencia es una necesidad nacional mientras las amenazas y ambiciones israelíes continúen. Así pues y en ausencia de un equilibrio estratégico entre el Estado libanés y el enemigo, la amenaza israelí obliga a Líbano a adoptar una estrategia defensiva que depende de una resistencia popular que participe en la defensa del país y de un ejército que preserve la seguridad del mismo, en un esfuerzo complementario que ha demostrado tener éxito en la fase anterior. Esta fórmula, desarrollada desde dentro de la estrategia defensiva, constituye un paraguas de protección para Líbano, especialmente después del fracaso de distintas opciones basadas en otros «paraguas», ya sean internacionales o árabes, o en las negociaciones con el enemigo. La adopción del camino de la Resistencia en Líbano logró liberar la tierra, restaurar las instituciones del Estado y proteger la soberanía»[42].

La amenaza de Hamás

Tocante a Hamás, podría parecer en principio sorprendente su relación con Irán. A diferencia de Hezbolá, que, aunque formado por árabes es un grupo chií (y, por consiguiente, y como la inmensa mayoría de chiíes, va a prestar más atención a sus

[42] *«The Resistance role is a national necessity as long as the Israeli threats and ambitions continue. Therefore, and in the absence of strategic balance between the state and the enemy, the Israeli threat obliges Lebanon to endorse a defensive strategy that depends on a popular resistance participating in defending the country and an army that preserves the security of the country, in a complementarity process that proved to be successful through the previous phase».*
«This formula, developed from within the defensive strategy, constitutes an umbrella of protection for Lebanon, especially after the failure of other speculations on the umbrellas, whether international or Arab, or negotiating with the enemy. The adoption of the Resistance path in Lebanon achieved its role in liberating the land, restoring the State institutions and the protecting the sovereignty. Afterwards, Lebanese are concerned with safeguarding and maintaining this format because the Israeli danger threatens Lebanon in all its components, what requires the widest Lebanese participation in assuming responsibilities of defense». En *Full Full text of Hezbollah's new political document.* En http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=21893

mentores espirituales persas que a sus hermanos árabes), el movimiento islamista palestino está formado por suníes y, de hecho, su ideario procede directamente del de los Hermanos Musulmanes egipcios, que tradicionalmente no han combatido ni apoyado a los chiíes; simplemente, les han ignorado[43].

Sin embargo, si, como decía Churchill, la política hace extraños compañeros de cama, en Oriente Medio esta afirmación se lleva a rajatabla (no hay más que ver, y viene bien recordarlo una vez más, cuando este artículo está a punto de concluir, el partenariado entre Israel y Arabia Saudí), por lo que tampoco debe sorprendernos que Hamás mantenga unas muy buenas relaciones con Irán, que también le ha instruido, formado y financiado, casi siempre vía Siria y últimamente de modo directo, según parece desprenderse de ciertas informaciones procedentes de medios de propaganda auspiciados por Teherán, como la cadena de televisión Hispán TV, el vocero en lengua española de la República islámica.

Así, en una información de agosto de 2017 colgada en la web de Hispán TV el jefe del Consejo Político de Hamás en Gaza, Yahya Sinwar, expresaba su satisfacción por las buenas relaciones entre su grupo e Irán, que, según afirmaba, estaba apoyando tanto en el plano financiero como en el armamentístico al brazo armado del movimiento islamista palestino, las brigadas de Azedim Al Qasem[44].

Para Hamás, en el plano «exterior» el objetivo es destruir a Israel, con quien nunca ha deseado negociar, lo cual le viene muy bien en la actualidad porque el actual Gobierno israelí tampoco desea ninguna negociación con los palestinos.

En el plano «interior» o «doméstico», el objetivo primordial de Hamás es eliminar (o minimizar) al histórico movimiento nacionalista Al Fatah, considerado tradicionalmente como el portavoz y abanderado de la causa palestina y elemento motor de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP, sustrato a su vez de la Autoridad Nacional Palestina, ANP), y a la que tanto Israel como la comunidad internacional dieron carta de naturaleza al considerarla el legítimo representante del pueblo palestino y, por consiguiente, un interlocutor válido en cualquier proceso negociador.

---

[43] Recomiendo, en este sentido, la lectura de Levitt, Matthew, *Hamás.* Verticales de Bolsillo. S/f.

[44] *HAMAS alaba sus «muy buenas» relaciones con Irán*. En: https://www.hispantv.com/noticias/palestina/351842/israel-iran-hamas-resistencia-relaciones 29-8-2017.

Los vaivenes experimentados por la OLP, la debilidad (producto entre otras causas de su avanzada edad y, al parecer, delicado estado de salud) del presidente palestino, Mahmud Abás, las dudas sobre el proceso de sucesión en el liderazgo de la organización y las críticas que entre los propios palestinos surgen sobre la manera en que se está gestionando la relación tanto con Israel como con Hamás, llevan a que este grupo esté cada vez más afianzado y no solo en Gaza, su feudo natural, sino en Cisjordania e incluso entre los árabes de Jerusalén oriental.

No hay que olvidar que en las últimas elecciones legislativas palestinas, celebradas nada menos que en 2006, Hamás obtuvo una victoria abrumadora y envió una clara señal a Israel y a la comunidad internacional en el sentido de que quiere —y puede— ser la fuerza representativa de los palestinos. Al elemento político, se le une el militar, pues Hamás lanza ataques contra Israel desde Gaza, que ya ha sufrido tres intervenciones del Ejército israelí en 2008-2009 (*Operación plomo fundido)*, 2012 *(Operación pilar defensivo)* y 2014 (*Operación margen protector)*, con el fin de debilitar la infraestructura de combate del movimiento islamista palestino y cegar la red de túneles con la que se infiltra en Israel desde la franja.

Muchas veces, la prensa internacional afirma que Hamás (o su hermana menor, la Yihad Islámica) atacan Israel con cohetes «artesanales», lo mismo que se decía en su tiempo acerca de Hezbolá. Esta afirmación se ha demostrado que es cada vez menos cierta. Hamás ha basado la mayoría de sus ataques contra Israel en el lanzamiento de cohetes Qasam, de fabricación propia, no muy precisos, pero sí eficaces si se saben utilizar, y también ha empleado otros, como el M75 o el J80, mucho más sofisticados y de mucho mayor alcance y poder destructor y que están basados en el ya un tanto obsoleto pero todavía eficaz misil Fajr iraní. Obviamente, si consideramos la afirmación hecha por Hamas en 2017 acerca de su buena relación con Irán, también en el plano militar, no debemos pasar por alto que el régimen de Teherán esté contribuyendo de manera muy significativa al enriquecimiento del arsenal del grupo islamista palestino[45].

[45] Ibídem, pp. 276 y ss.

La gran amenaza. El programa de misiles balísticos de Irán

En definitiva, entramos ya la última de las amenazas reales (o «existenciales») de Irán contra Israel, que no es otro que su programa de misiles y en concreto de misiles balísticos.

De acuerdo con las afirmaciones hechas por altos mandos de las Fuerzas Armadas iraníes, como el segundo jefe de su Estado Mayor en 2016, el general de brigada Alí Abdollahi, estas habían probado con éxito un misil con un alcance de 2.000 kilómetros y capaz de acertar en un blanco con un margen de error de apenas ocho metros[46].

Como señala la analista del IISS Paulina Izewicz en un artículo publicado por el Consorcio de la UE para la No proliferación, el programa de misiles balísticos iraní tiene tres pilares fundamentales: Es un importante elemento de doctrina militar, es un mecanismo de disuasión y significa también un instrumento para hacer política[47]. Considerados estos parámetros y dado que el programa de misiles no está incluido en el JCPOA, del que es evidente que debería ser una parte, o al menos un anexo de obligado cumplimiento, creo que está fuera de toda duda considerar que este programa, por sí mismo, por su valor intrínseco, por su realidad factual, es en sí una verdadera amenaza para Israel. No es la carga del misil la amenaza —error en el que incurre Netanyahu y del que Trump no quiere sacarle— sino que la amenaza es el misil en sí, tanto si porta una cabeza nuclear como convencional.

Netanyahu y Trump incurren, a mi juicio, en el error táctico de considerar el poderío nuclear como un factor instrumental cuando su verdadera función (y la única realmente útil en términos de relaciones geoestratégicas) es la de ser un factor de disuasión. Este es un argumento muy antiguo y basta con analizar la narrativa utilizada en la Guerra Fría hasta los acuerdos SALT.

No parece que Irán esté desarrollando un programa nuclear con fines militares y, de acuerdo con los informes de la AIEA, da la impresión de estar cumpliendo con los requisitos establecidos en el JCPOA. Sí es evidente, en cambio, que los iraníes van muy adelantados en la fabricación y puesta en marcha de un programa balístico. Esa

---

[46] *Commander says Iran tests 2000 km-range ballistic misile.* Tasnim News Agency, 9 May 2016. En https://www.sipri.org/sites/default/files/Irans-ballistic-missile-programme.pdf.

[47] Izewicz, Paulina. *Iran's ballistic missile program: its status and the way forward.* En https://www.sipri.org/sites/default/files/Irans-ballistic-missile-programme.pdf.

es la verdadera amenaza y ahí es en donde la comunidad internacional debería incidir, porque esa sí es una laguna importante que presenta el JCPOA. No incluir un capítulo relacionado con el programa de misiles balísticos de Irán daba a este país la posibilidad de seguir adelante con sus proyectos, incluso a costa de sanciones. El hecho de que siga adelante con dichos proyectos le permite a Irán ejercer a medio plazo un control geoestratégico en la región, dado que además puede exportar a sus amigos y aliados la tecnología para montar y construir dichos elementos en zonas hipersensibles, como puede ser Líbano, Siria…o la franja de Gaza.

En consecuencia, ni podemos ni debemos negar la amenaza que Irán representa para la estabilidad de Oriente Medio, pero, por la misma razón, tampoco podemos ni debemos olvidar que el argumentario construido a tal efecto por Netanyahu es débil por inexacto. El jefe del Gobierno israelí basa todos sus temores en una amenaza nuclear. Ese es el «Mac Guffin», el elemento de distracción, pues la verdadera amenaza es mucho más concreta, tangible y evidente, e Israel y la comunidad internacional la tienen ante sí. Puede que el JCPOA sea un mero instrumento de apaciguamiento y no de pacificación y puede que sea débil en algunos aspectos, romo en otros y blando en algunos más. Sin embargo, lo cierto es que, si Irán supone una amenaza, esta no provendrá de una hipotética arma nuclear, sino de una muy tangible penetración y expansión geoestratégica que le acabará convirtiendo en el árbitro de la región.

*Fernando Prieto Arellano**
Periodista, agencia EFE
Profesor de periodismo internacional, universidad Carlos III, Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

12/2018 22 de junio 2018

*Enrique Arias Gil**

Yihad y ramadán: el vínculo entre la yihad y el mes sagrado del islam en el fundamentalismo islámico

Yihad y ramadán: el vínculo entre la yihad y el mes sagrado del islam en el fundamentalismo islámico

Resumen

El presente documento estudia la incidencia del mes de ramadán en los actos del terrorismo yihadista. El objetivo de esta investigación será obtener la evidencia teórica que verifique si el mes de ramadán influye en la actividad yihadista. Para ello, se ha recurrido a un análisis islamológico e historiográfico de la supuesta relación entre la yihad y el ramadán que el fundamentalismo defiende, partiendo de la hipótesis de que el ramadán constituye un vector narrativo de carácter simbólico capaz de influir en el estímulo de acciones yihadistas.

Palabras clave

Ramadán, yihad, terrorismo, salafismo, Daesh, Al Qaeda, islamología, Sunna, contranarrativa, takfirismo.

Jihad and Ramadan: the link between jihad and the holy month of Islam in Islamic fundamentalism

Abstract

The present document studies the incidence of the holy month of Ramadan in the acts of jihadist terrorism. The target of this research is to obtain the theoretical evidence to

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

verify if the month of Ramadan has a real influence on jihadist activity. For this, an islamological and historiographic analysis of the alleged relationship between jihad and Ramadan that fundamentalism defends have been resorted to, based on the hypothesis that Ramadan constitutes a narrative vector of a symbolic nature capable of influencing the stimulation of jihadist activities.

Keywords

Ramadan, jihad, terrorism, salafism, Daesh, Al-Qa'ida, islamic studies, Sunnah, counter-narrative, takfirism.

Introducción y objetivos

¿Constituye el ramadán un vector narrativo de carácter simbólico capaz de influir en el estímulo de acciones yihadistas? En caso afirmativo, ¿cuál es la incidencia del terrorismo yihadista durante la celebración del ramadán?[1] En los últimos años se ha multiplicado el número de artículos académicos que tratan el fenómeno del yihadismo desde una perspectiva contemporánea y arabista, analizando el concepto de la «yihad» dentro de los parámetros etnocentristas occidentales, sin acudir a las fuentes primarias del islam, así como realizando una descripción limitada y sesgada del término.

De este modo, para comprender el significado holístico de la yihad, y especialmente tal y como la concibe el fundamentalismo islámico, en esta investigación se analizará este concepto desde una perspectiva islamológica (y no arabista)[2], comparándolo con el pilar del ayuno (*sawm*), que se practica en el mes de ramadán. Así, desde esta premisa, se analizará y se buscará desmontar la hipotética relación entre la yihad y el ramadán que el fundamentalismo islámico defiende, planteando además la hipótesis de que dicho mes podría constituir un vector narrativo de carácter simbólico capaz de influir en el estímulo de acciones yihadistas.

La yihad es un amplio concepto, que abarca desde el esfuerzo introspectivo del individuo referente a la superación personal, como es dejar malos hábitos, ser mejor musulmán o construir una sociedad más justa («Yihad Mayor») a la «guerra santa», entendida esta como la lucha por defender o extender por métodos violentos la religión islámica («Yihad Menor»). Así, para la mayoría de los musulmanes actuales, la yihad en el siglo XXI debería ser entendida solo como un ejercicio de introspección personal o

[1] En la segunda parte de esta investigación, titulada *Yihad y Ramadán, II parte: Análisis de la incidencia del terrorismo yihadista durante el mes sagrado del islam* (realizada por Sergio Hernández Martín y Enrique Arias Gil), se demuestra empíricamente hasta qué punto es cierto que el mes de ramadán influye realmente en la actividad yihadista. Para ello, se ha recurrido a la recolección, clasificación y análisis cuantitativo de los datos de los incidentes terroristas perpetrados entre los años 2001 y 2016, con una muestra de 20.472 atentados yihadistas.

[2] La islamología, según la *Real Academia Española*, es la disciplina científica que estudia «la religión y la cultura islámicas». Así, según el Dr. Emilio González Ferrín, es aquella disciplina que estudia el «el islam como religión (…), el islam como civilización histórica (…) y el islam como marco sociológico contemporáneo»: la que muestra «la diversidad negada desde la mayor parte de los análisis metonímicos sobre cualquier aspecto de lo islámico, que siempre toman la parte descontextualizada por el todo ignorado». Véase GONZÁLEZ FERRÍN, Emilio. «La encrucijada del islam (y de la Islamología)». *Erebea, revista de humanidades y ciencias sociales*, 2015, pp. 74-76.

El arabismo, por el contrario, es la disciplina científica que se ocupa del estudio de la lengua y cultura árabes, a pesar de que tradicionalmente haya acabado protagonizando un rol trascendental en Occidente a la hora de interpretar (desde una óptica etnocentrista) el mundo musulmán en su conjunto.

como «un esfuerzo por someter al propio ego»[3], relegando a un segundo plano histórico, o rechazando de facto, la yihad entendida como «guerra santa»: a la que generalmente consideran una concepción medievalista de su religión, como lo fueron en el pasado las cruzadas para los cristianos. Mientras que, para los fundamentalistas, la yihad entendida como «guerra santa» no solo es una «obligación» prescrita en el Corán y en los hadices, sino un «sexto pilar» del islam: cuya importancia es comparable para estos a la oración, la limosna, el ayuno y la peregrinación, llegando incluso a supeditar a dichos pilares.

De hecho, para comprender cómo los fundamentalistas legitiman la yihad como un hipotético «sexto» pilar del islam, es necesario entender primero la importancia que los yihadistas otorgan al ramadán para legitimar sus acciones terroristas: el mes más sagrado de la religión islámica, al que los fundamentalistas asocian inherentemente desde su prisma «teológico» con la yihad. Así, tal y como se demostrará en esta investigación, para los islamistas radicales, la yihad entendida como «guerra santa» y el ramadán son dos «pilares» que no solo convergen juntos, sino que se complementan.

Por ello, el objetivo de esta investigación será analizar desde una perspectiva islamológica e historiográfica la hipotética relación entre la yihad y el ramadán que el fundamentalismo islámico defiende, con el objetivo de:

a) Comprender el significado holístico de la yihad entendida como combate.
b) Demostrar que el mes sagrado de ramadán constituye un vector narrativo de carácter simbólico que en ocasiones puede llegar a influir en el estímulo de acciones yihadistas, pudiendo constituir un elemento diferencial en torno al número de atentados.
c) Desmontar la narrativa salafista yihadista respecto a dicha supuesta relación, acudiendo directamente a las fuentes primarias del islam, y demostrando que para desarmar los argumentos fundamentalistas no es necesario crear una «contranarrativa», cuando esta ya se encuentra directamente en el Corán y en los hadices.

[3] COMUNIDAD AHMADIYYA. «¿Yihad o terrorismo? Una perspectiva islámica». Comunidad Ahmadiyya, 2015 en https://www.ahmadiyya-islam.org/es/wp-content/uploads/sites/10/2015/07/yihad_o_terrorismo.pdf (acceso el 12/05/2018).

El vínculo entre la yihad y el Ramadán en el fundamentalismo islámico

El mes sagrado del ramadán

El Ramadán es el noveno mes del calendario lunar islámico, mes en el que los musulmanes practican el ayuno desde el comienzo del alba hasta el ocaso del sol. Esta práctica religiosa aparece reflejada en el Corán, en el que se afirma: «[Que] en el mes de ramadán se hizo descender el Corán como guía para los hombres y pruebas de la Guía y de la Distinción. Quien de vosotros vea el creciente del mes, pues ayune (…) ¡Terminad pues el periodo de ayuno! ¡Ensalzad a Allah[4] por lo que os ha dirigido! Tal vez seáis agradecidos (…) Comed y bebed hasta que os aparezca distinto el hilo blanco del negro en la aurora. A continuación, ayunad completamente hasta la noche» (Corán 2:181-183[5]).

Durante dicho mes lunar, los musulmanes se centran en su devoción religiosa, realizan una oración adicional a las cinco prescritas que rezan individual o colectivamente (*tarawih*) y recitan todo el Corán hasta la ruptura del ayuno (*Eid al-Fitr*), que supone una de las fiestas más importantes del calendario islámico[6].

---

[4] En este artículo se hará uso del término «Allah» (transcrito fonéticamente como «Al-lâh»), en detrimento de la forma castellanizada «Alá». Esto se debe, tal y como afirma la islamóloga Eva García Paramio, a que «esta última transcripción suele llevar asociadas connotaciones peyorativas que no respetan la objetividad» estrictamente académica. De este modo, según García Paramio, el empleo del vocablo «Allah», universalmente empleado por la comunidad musulmana, «mantiene inalterable el sentido del término original, que conforma, superada su etimología, una unidad lingüística indivisible, dotada de gran fuerza espiritual y potencia semántica, si bien en ocasiones no resulte, para el autor occidental, fácilmente comprensible». Por ello, en esta investigación se descarta el empleo del término «Al-lâh», por ser un vocablo neutro que no expresa plenamente la indivisibilidad y la unicidad (*tawhid*) del concepto islámico de «Dios». Etimológicamente, el prefijo «al» se traduce como el artículo «el», por lo que *«Al-ilah»* sería «el dios», vocablo exento de cualquier asociación religiosa aparejada. Por el contrario, «Allah», establece o configura un término que determina «el Dios por antonomasia», constituyendo por sí mismo un nombre propio.
Esta transcripción conceptual («Allah») también es la empleada en los coranes emitidos y aprobados por el Ministerio de Asuntos Islámicos, fideicomisos y difusión del Reino de Arabia Saudí: la versión oficialmente aceptada por la comunidad musulmana universal cuando el vocablo الله es transcrito del alifato al alfabeto latino.
Por otro lado, según el islamólogo y doctor en Filosofía Abdelmumin Aya, la traducción por parte de arabistas españoles (como es el caso de Miguel Asín Palacios) de la terminología y conceptos del islam a un «castellano cristianizante», hizo estos irreconocibles para el mundo musulmán: no quedando un solo término o concepto de la visión del islam «sin identificar, a la fuerza, con (...) el cristianismo». De forma que las traducciones de los textos y términos islámicos al castellano, al final, «ni son cristianos ni son islam». Véase AYA, Abdelmumin. «El islam no es lo que crees». *Editorial Kairós*, 2010, p. 19.

[5] Para esta investigación se ha utilizado la traducción del Corán de Juan Vernet, con la excepción de citas coránicas incluidas en hadices o en otros autores. Véase VERNET, Juan. «El Corán», *Random House Mondadori*, 2007.

[6] JUNTA DE ANDALUCÍA: «¿Qué es el ramadán?». *Webislam*, 1 de septiembre de 2008, en https://www.webislam.com/articulos/34322-que_es_el_ramadan.html (acceso el 24/11/2018).

Los últimos diez días del ramadán son de especial devoción para la comunidad musulmana, ya que una de esas noches correspondería según la tradición islámica a la Noche del Destino (*Laylat al-Qadr*), noche en la que no solo se decidiría el destino del siguiente año, sino que también coincidiría con la noche en la que Mahoma (Muhammad) recibiría la primera revelación a través del ángel Gabriel (*Ÿibrîl*). Una noche muy simbólica para los musulmanes, ya que como se transmitiría de Aisha en un hadiz: «Se solía retirar en la mezquita el Mensajero de Allah, Él le bendiga y le dé paz durante las diez últimas noches de Ramadán y decía: "¡Buscad la noche del Destino en las diez últimas noches de ramadán"»[7]. Por otro lado, en lo referente al ramadán, Muhammad Ibn Ismail Al Bujari y Sahih Muslim relatarían lo siguiente: «dijo el Mensajero de Allah, Él le bendiga y le dé paz: "Cuando llega el mes de ramadán se abren las puertas del Jardín, se cierran las del Fuego y los shaitanes son amarrados"»[8].

La privación de alimento y líquidos a lo largo del día busca hacer recordar al musulmán que la vida en este mundo no es sino un ayuno aún mayor, ya que los seres humanos forman parte de la *rahma* (matriz) de Allah, ya que son seres «dependientes, creados, originados, con un nacimiento, una muerte y una resurrección»[9]. De esta manera, el ramadán se configura como la festividad religiosa a través de la cual los musulmanes buscan no solo encontrarse más cerca de Allah, sino también de realizar un ejercicio de introspección y autopurificación que les haga mejorar como personas. Así, el ramadán no solo consiste en la privación de alimentos a lo largo del día, sino que se sustenta a través de tres tipos diferentes de ayuno:

1. El ayuno corporal, consistente en abstener de comer, beber, fumar y mantener relaciones sexuales.
2. El ayuno de los sentidos y la conducta, en el que los musulmanes deben abstenerse de todo comportamiento ilícito.

[7] AN NAWAWI, imam. «El Jardín de los Justos». *Centro de Documentación y Publicaciones Islámicas (Junta Islámica de España)*, 1999, hadiz n.º 1198.
[8] Ibíd., hadiz n.º 1227.
[9] WEBISLAM. «Junta Islámica y Webislam felicitan a todos los musulmanes por el Eid Al-Fitr 2017». *Webislam*, 25 de junio de 2017, en https://www.webislam.com/articulos/113802-junta_islamica_y_webislam_felicitan_a_todos_los_musulmanes_por_el_eid_alfitr_201.html (acceso el 14/11/2017).

3. El ayuno del corazón, cuya finalidad es vencer al ego, realizando el individuo un análisis personal de sus actos, sentimientos y propósitos[10].

La escatología islámica y la concepción de la muerte en el islam

Así pues, el ramadán es el mes del calendario islámico en el que Allah revelaría a Mahoma el Corán. Una revelación, tal y como afirma el islamólogo y doctor en Filosofía Abdelmumin Aya, que no presenta una «buena nueva», sino «una advertencia terrible»: ya que, según la revelación profética de Mahoma, el mundo, tal y como se conoce, será destruido:

El Universo que consideramos como firme y seguro saltó en pedazos, se disolvió en la unidad ante los ojos de Muhammad (…) Asistimos en el Corán al instante en el que el Cielo se ha desnudado y se deshace como cobre fundido, la Luna está bañada en sangre, la Tierra ha sido replegada y presta oídos a su señor, los hombres corren asustados con sus mentes espantosamente vacías y las montañas han sido reventadas y vuelan por los aires con la levedad de las motas de polvo que iluminan los rayos del sol[11].

La revelación de Mahoma es la del fin del Mundo, la de un apocalipsis islámico. Un mundo cuyo Retorno a la Creación puede tener lugar en cualquier momento[12], ya que como dice el Corán, «A Allah pertenece lo desconocido de los cielos y de la tierra. La Orden de la Hora del Juicio final será como un guiño o más breve. Allah es poderoso sobre toda cosa» (16:79).

Así, el islam se presenta, según el filólogo y experto en esoterismo islámico Andrés Guijarro Araque, «más que ninguna otra, como la religión del Final de los Tiempos», puesto que desde su nacimiento «se sitúa al final de la historia, previa al Gran Retorno, a la vuelta de la Creación al seno de Su Creador»[13]. Es por ello, según dice el Corán, por lo que Allah designaría a Mahoma como el último profeta tras todos los *hanif* de la Biblia (Abraham-Ibrahím, Moisés-Musa, Jesús-Isa, etc.) con la intención, según afirma el Corán en numerosos pasajes, de salvar a los «politeístas» e «infieles» que no

[10] GÓMEZ EL CHEIJ, Kamel: «La resistencia de Ramadán». *Webislam*, 23 de junio de 2017, en https://www.webislam.com/articulos/113783-la_resistencia_de_ramadan.html (acceso el 10/10/2017).
[11] AYA, Abdelmumin. «El Secreto de Muhammad: la experiencia chamánica del Profeta del Islam». *Editorial Kairós*, 2006, pp. 43-45.
[12] GUIJARRO, Andrés. «Los signos del fin de los tiempos según el islam». *Editorial EDAF*, 2006, p. 11.
[13] Ibíd., pp. 10-11.

habrían seguido correctamente la palabra de Allah (judíos y cristianos que no aceptaran la «última» «revelación»). Así, el Corán afirmaría: «Di: "Se me ha mandado que adore al Señor de esta región. Él la ha santificado y posee toda cosa. Se me ha mandado que esté entre los sumisos, y que recite el Corán. Quien está en la buena dirección, se guía a sí mismo"» (27:93-94).

Para comprender la religión islámica y la forma en que sus preceptos influyen en los patrones de acción y comportamiento de los musulmanes hay que prestar especial atención a los hadices relativos a su apocalipsis. Un apocalipsis inspirado en el cristiano, pero con diferencias sustanciales en cuanto a los personajes que aparecen en escena y el rol que juegan en esta. Así, Jesús (Isa), según la creencia islámica, descenderá de los cielos y hará disolver «como se disuelve la sal en el agua» al «enemigo de Dios» (los Rûm, quienes, según los hadices del apocalipsis islámico se enfrentarán a los musulmanes «antes de que llegue la hora (…) en Amaq o en Dabiq»)[14]. Nacerá el «Anticristo», personificación del mal que buscará confundir a la humanidad en la Hora del Juicio. Surgirá el imán al-Mahdī, quien con un ejército «purificará la Tierra de la gente de la impiedad y del rechazo de lo Divino, llenándola de justicia y equidad»[15]. Aparecerán las hordas de Gog y Magog, la Ka'ba será destruida, habrá un Día de la Resurrección decisivo para quienes creen y han obrado «correctamente», y aparecerá tres veces «la Bestia» en la Tierra, entre otros sucesos.

El islam, pese a la creencia generalizada de ser todo lo contrario, es una religión que no posee dogmas, ya que la sencillez de su unitarismo no deja lugar a dudas o misterios de carácter escatológico. Otra realidad muy distinta es la naturaleza normativa del Corán, la Sunna o la Sharia con respecto a lo que es *halal* o *haram* y cómo se ha tratado tradicionalmente esta disyuntiva. Es importante señalar este punto, ya que, a la hora de tratar el tema de la muerte, la cultura occidental difiere por completo del simbolismo y de la trascendencia que el islam otorga a esta etapa del ciclo de la vida. Así, tal y como afirma Aya, frente a la concepción cristiana del cielo:

[El Corán] no se está refiriendo necesariamente a una «vida futura» tras la muerte, sino al despertar en la vida presente. Prueba clara es 6:123: «Quien estaba muerto y le devolvimos la vida, dándole una luz con la que anda entre los hombres, ¿puede ser

[14] Ibíd., pp. 47-48.
[15] Ibíd., p. 94.

acaso como quien está en las más profundas tinieblas?». [De este modo], en lenguaje coránico, «el que está muerto» es el que no ha iniciado aún su vía de islam, de reconocimiento de la realidad. Leemos asimismo en 30:51 «más tú no puedes hacer que los muertos oigan, ni puedes hacer que los sordos escuchen la llamada, cuando se dan la vuelta mostrando sus espaldas». El muerto (*maiyit*), es el que no escucha la palabra[16].

De esta manera, según la tradición islámica, la *yanna* (el Jardín) es el lugar en el que las almas «recompensadas» residirán tras la Resurrección del Día del Juicio. De este modo, la activista somalí-neerlandesa-americana Ayaan Hirsi Ali definiría la concepción que el islam otorga a la muerte de la siguiente manera:

La vida después de la muerte tiene un papel primordial para la mentalidad islámica, comparable al que ha llegado a representar el reloj para la mentalidad occidental. En occidente, estructuramos nuestras vidas en función del paso del tiempo, de lo que lograremos la próxima hora, el próximo día, el próximo año. Planificamos en función del tiempo y en general solemos asumir que tendremos una vida larga (…) En la mentalidad islámica, en comparación, no es el tictac del reloj lo que se oye, sino la aproximación del día del Juicio Final. ¿Nos hemos preparado lo bastante para la vida que vendrá después de la muerte?[17].

Por otro lado, el filósofo Jean Braudillard definiría la divergencia con respecto a la concepción que otorgan a la muerte Occidente y el islam de la siguiente manera: «el musulmán es el dueño de la muerte, mientras que nosotros somos expertos en taparla. No cabe respuesta simbólica contra aquellos para los que la muerte es un éxito»[18]. La vida, así, para el musulmán, no es sino un regalo o un accidente que permitirá a todo aquel creyente musulmán que busque obrar voluntaria y correctamente (desde una óptica moral) alcanzar el «Paraíso». Un creyente que deberá conjugar su fe con los postulados de toda la comunidad musulmana (*umma*), ayudándola a mantenerla unida sin desviarse de esta o provocando la división y enfrentamiento entre sus miembros (*fitna*), y alejándose de todos aquellos principios sectarios y contrarios a los de la comunidad musulmana en su conjunto (tal y como son los de Al Qaeda y el Daesh), ya que como Mahoma llegaría a advertir, según narraría Awf ibn Malik:

[16] Véase Aya (2006), *op cit.,* pp. 85-86.
[17] HIRSI ALI, Ayaan. «Reformemos el islam». *Galaxia Gutenberg*, 2015, p. 117.
[18] Véase Aya (2006), *op cit.,* p. 47.

Los judíos se dividieron en 71 grupos: uno de estos grupos entrará al Paraíso y 70 entrarán al Infierno. Los cristianos se dividieron en 72 grupos: 71 entrarán al infierno y uno entrará al Paraíso. Por Él, que tiene mi alma en Su Mano, mi Umma se dividirá en 73 grupos: uno entrará en el Paraíso y 72 entrarán en el Infierno. Alguien preguntó: «Oh Mensajero de Allah, ¿Quiénes serán?» A lo que respondió: «El cuerpo principal de los musulmanes (Al-Jamaah)»[19].

Este hadiz, el de las «73 sectas» (y paradigma ejemplar de narrativa contra el terrorismo takfirí), sería analizado por Ibn Taymiyya, quien afirmaría que:

Todos los grupos desviados coinciden en un punto; es el de postular que la mayoría de los musulmanes están en el extravío y que son ellos el grupo salvado, sabiendo pertinentemente que sólo representan una minoría ínfima de la Umma[20].

Finalmente, Muslim narraría, según transmitiría Abu Hurayra, que Mahoma proclamó que «aquel que desobedece y se aleja de la mayoría, y que después muere, habrá muerto en estado de Jahiliyya»[21,22].

La socióloga estadounidense Ann Swidler defiende que la cultura no es más que «un juego de herramientas para construir estrategias de acción» y que es «la cultura realmente» la que «moldea la acción (…), pues los cambios rituales reorganizan los hábitos y los modos de experiencias que se aceptan sin discusión» (ejemplo la ética protestante generaría un espíritu capitalista)[23]. Y es, precisamente, en la concepción simbólica que la cultura islámica otorga a la muerte donde el fundamentalismo islámico ha buscado manipular a generaciones de musulmanes a lo largo de la historia para la consecución de sus degenerados objetivos (instigando a la «Yihad Menor», al uso del «martirio», a la opresión de la mujer, a una visión autoritaria del islam, etc.): ya que pese a que el Corán y la Sunna recogen pasajes polémicos pertenecientes a contextos muy determinados (como todas las religiones), los yihadistas, por el contrario, obvian todos aquellas aleyas o hadices que predican la paz, la proporcionalidad, el respeto, la

[19] IBN KATHIR, Ismaïl. «Les signes du jour dernier dans le coran et la sunna». *Al Bustane,* 2005, p. 14.
[20] SUNNISMO.COM. «Lo que dijeron los Sabios con respecto al hadîth de las 73 sectas y de la Jamâ'ah», *Sunnismo.com,* 2008, en http://www.sunnismo.com/lo-que-dijeron-los-sabios-con-respecto-al-hadicircth-de-las-73-sectas-y-de-la-jamacircrsquoah.html (acceso el 15/12/2017).
[21] Ibíd.
[22] Jahiliyya es el término por el que los musulmanes definen a todo aquel periodo de la humanidad anterior a los preceptos de Mahoma en el que, según el Corán, solo había «ignorancia».
[23] SWIDLER, Ann. «La cultura en acción: símbolos y estrategias». *Zona Abierta n.os 77-78*, 1996, pp. 127-156.

equidad y la coexistencia. Y descontextualizan todas aquellas otras aleyas y hadices que predicaban la guerra para un contexto espacio temporal muy determinado, con el objetivo de desvirtuar el concepto holístico del Corán y la Sunna y manipular a los jóvenes musulmanes.

Más adelante se señalarán estos hadices que contradicen y deslegitiman por completo el discurso yihadista, y que desde esta investigación, se consideran imprescindibles para generar una narrativa contra el yihadismo (como el anteriormente mencionado de las «73 sectas», perfectamente aplicable al Daesh y al fundamentalismo islámico en general), centrándonos en las siguientes páginas en los hadices más polémicos, y concretamente, en la supuesta relación histórica y teológica entre el ramadán y la yihad que el fundamentalismo islámico actualmente explota.

La yihad y el ramadán en el Corán y la Sunna

Tal y como establece el Corán y la Sunna, el ramadán, además de ser el mes de la introspección y la autopurificación es también el mes en el que todos aquellos individuos que decidan tomar el camino de la yihad y el «martirio» (entendidos estos exclusivamente como legítima defensa) son doblemente «recompensados» en el «Paraíso». Así, tal y como se transmitiría de Abu Umáma, Mahoma afirmaría en un hadiz relatado por Al-Tirmidí que «¡para quien ayunara, tan sólo un día, estando en el Yihad, Allah pondría una zanja entre él y el fuego como la distancia que hay entre el Cielo y la Tierra!»[24].

La Yihad entendida como guerra religiosa es un precepto que aparece en numerosas ocasiones en el Corán, mientras que, en otras aleyas, por el contrario, se llama a la moderación y el respeto (más adelante se profundizará en estas aleyas en el epígrafe de conclusiones). Ello se debe, en parte, a la circunstancia de los conflictos tribales de la península arábiga de la época, y en otra, a la naturaleza de la revelación profética que, como tal, en numerosas ocasiones no entiende de una lógica racional ni de lugar ni de tiempo: se manifiesta como una revelación sin más. Así, como señala Aya, la lectura racionalista de la revelación profética:

Al fin y al cabo, resulta patética (…) [ya que] la serie de vivencias que [a Mahoma] le ha sido dado experimentar —como los ascensos celestes, los viajes infernales, el

[24] Véase An Nawawi, *op. cit.*, hadiz n.º 1347.

descuartizamiento, las visiones, la interlocución con seres de naturaleza sutil, etcétera— han sido la prueba de que resistía esos niveles sobreañadidos de realidad [propios de su naturaleza y sensibilidad profética][25].

Así, prueba de ello, es que Mahoma «haya sabido controlar el caudal de experiencia que le llegaba a través de los sentidos —esa experiencia intensa del mundo— y adueñarse de niveles de realidad que se le escapan al hombre normal»[26]. Es por ello por lo que tomar el mensaje del Corán literalmente sin una correcta y completa exégesis tal y como hace erróneamente, por ejemplo, el wahabismo, acaba provocando una interpretación de su mensaje incorrecta y manipulada, carente de espiritualidad y sensibilidad mística alguna. Y que, en ocasiones, llega a circunscribirse dentro de los objetivos políticos, económicos y sociales que determinadas corrientes religiosas persiguen para los intereses de determinados países.

Así, por ejemplo, una de las aleyas del Corán más polémicas que suelen citarse en contextos yihadistas e islamófobos es la 2:187-190, cuyo mensaje se limita al contexto histórico en el que Mahoma y sus seguidores se enfrentaron en los comienzos del islam a los habitantes de la Meca (aleya que no exhorta universalmente al empleo de la yihad), que dice:

¡Matadlos donde los encontréis y expulsadlos de donde os expulsaron! La idolatría es peor que el homicidio: no los combatáis junto a la Mezquita Sagrada hasta que os hayan combatido en ella. Si os combaten, matadlos: esa es la recompensa de los infieles (...) Matadlos hasta que la idolatría no exista y esté en su lugar la religión de Allah (...) A quien os ataque, atacadle de la misma manera que os haya atacado (2:187-190).

Por otro lado, otras aleyas si son más generalistas (aunque se muestren implícitamente en un contexto), no mostrando directamente la delimitación histórica en la que se revelaron u escribieron, las cuales, para interpretarse correctamente, requerirían de un proceso paralelo de exégesis coránica, como es la 4:97 (*Sobre la Guerra Santa*, sura medinesa), que dice: «No son iguales, entre los creyentes, los no combatientes —excepción hecha de los dañados— y los combatientes en la senda de Allah con sus bienes y personas» (4:97). Por el contrario, otras suras, como la 61 (*La línea de*

[25] Véase Aya (2006), *op. cit.*, pp. 14-15.
[26] Ibíd., p. 14.

combate), si son susceptibles de una interpretación generalista. Así, en 6:4-13 se afirma:

Allah ama a los que luchan en su senda en línea de combate, cual si fuesen un sólido edificio (…) ¡Creed en Allah y en su Enviado! ¡Combatid en la senda de Allah con vuestros bienes y con vuestras personas! Esto es lo mejor para vosotros, si vosotros sabéis. Si lo hacéis, Allah os perdonará vuestros pecados y os introducirá en unos jardines en que, por debajo, corren los ríos, y en excelentes moradas en los jardines del Edén. Éste es el mayor éxito. Amáis a otra vida (6:4-13).

Además de las aleyas anteriormente expuestas, la yihad como legítima defensa también aparece reflejada en numerosos hadices. Así, Abû Hurayrah relataría: «[del que "sale a combatir por Su causa"]: "amo combatir por la causa de Allah y ser muerto, y volvería a hacerlo una y otra vez [luego de ser devuelto a la vida y nuevamente] combatir y ser muerto, y luego combatir y ser muerto"»[27]. Por otro lado, según Muslim, Yábir transmitiría: «Preguntó un hombre: "¿Dónde estaría yo, Mensajero de Allah, si muriese en el Yihad?" [Mahoma] dijo: "¡En el Jardín!" A continuación [el hombre] arrojó los dátiles que tenía en su mano y combatió hasta morir»[28]. Tal y como se transmitiría de Abû Hurayrah, el propio Muslim volvería a relatar de Mahoma: «¡Quien muriera sin haber combatido en el Yihad o no hubiera puesto la intención de combatir, moriría teniendo una característica de la hipocresía!»[29]. Por otra parte, Abû Qatâdah transmitiría:

[Un hombre le preguntaría a Mahoma]: «¿Tú piensas que si me matan por la causa de Allah mis pecados serán borrados?» Dijo [Mahoma]: «Sí. Si has sido paciente y sincero. Dando siempre la cara al enemigo y no la espalda (tus pecados serán borrados), excepto las deudas, pues en verdad Gabriel, con él sea la Paz, me ha dicho eso»[30].

De los espíritus de los «mártires» que van al Paraíso, Masrûq transmitiría:

Le preguntamos a Abdullah (ibn Mas'ûd) sobre esta aleya coránica: «Y no penséis que los que han caído combatiendo por Allah están muertos. ¡Al contrario! Están vivos y

[27] MUSLIM, Imam Abi Al-Husayn. "Sahîh Muslim". *Oficina de Cultura y Difusión Islámica Argentina*, hadiz n.º 4626.
[28] Véase An Nawawi, *op. cit.*, hadiz n.º 1321.
[29] Ibíd., hadiz n.º 1348.
[30] Véase Muslim, *op. cit.*, hadiz n.º 4646.

sustentados junto a su Señor» (3:19). Dijo: «Nosotros le preguntamos eso (al Profeta) y él dijo: "Sus espíritus moran en los cuerpos de pájaros verdes que tienen sus nidos en candelabros que cuelgan del Trono. Se alimentan de frutos del Paraíso de donde ellos quieren, luego regresan a sus candelabros. Su Señor les preguntó: '¿Queréis algo?', y ellos contestaron: '¿Qué podríamos querer? Comemos frutos del Paraíso de donde deseamos'. Pero Él les repitió la pregunta tres veces. Entonces, cuando vieron que Él no iba a dejar de preguntarles, le dijeron: '¡Oh Señor! Queremos que devuelvas nuestros espíritus a nuestros cuerpos para que nos maten nuevamente por Tu causa'. Cuando Él vio que no tenían necesidades los deja (en sus goces celestiales)"»[31]. [Por otro lado, Anas ibn Mâlik relataría]: El Mensajero de Allah dijo: «Salir por la mañana o por la tarde (a combatir) por la causa de Allah es mejor que el mundo y (todo) lo que hay en él»[32].

En lo referente a la yihad en el ramadán, otros hadices recogerían la hipotética mayor importancia que Mahoma le otorgaría a la guerra religiosa (entendida siempre como legítima defensa, nunca como terrorismo) frente al ayuno. Así, según un hadiz de Muslim, Mahoma afirmaría:

[Que] vigilar la frontera durante un día y una noche es mejor que el ayuno de un mes y la meditación voluntaria nocturna, y si alguno muere mientras se ocupa de tal vigilancia, aquello en lo que se ocupaba y su provisión serán ambos continuados, y él se librará del tormento de la tumba[33].

En otros hadices se narra cómo Mahoma ordenaría romper el ayuno para hacer la yihad, como fue en la batalla de Badr y en la conquista de la Meca, tal y como Abu Sa'eed al-Khudri transmitiría en un hadiz recogido por Muslim:

Viajamos con el Mensajero de Allah (bendiciones y paz de Allah sean con él) a la Meca, cuando estábamos ayunando. Hicimos una parada, y el Mensajero de Allah (que la paz y las bendiciones de Allah sean con él) dijo: «Estáis próximos a vuestro enemigo, y romper el ayuno os hará más fuertes». Esto fue una concesión, por lo que algunos de nosotros ayunamos y otros no. Entonces hicimos otra parada y él dijo: «Por

[31] Ibíd., hadiz nº 4651.
[32] Ibíd., hadiz n.º 4639.
[33] AGENCIA ISLÁMICA DE NOTICIAS. «Hadices sobre Ramadán». *Webislam*, 23 de noviembre de 2001, en https://www.webislam.com/articulos/25932-hadices_sobre_ramadan.html (acceso el 10/01/2018).

la mañana, vas a encontrarte con tu enemigo. Y romper el ayuno te hará más fuerte, así que rompe el ayuno». Lo enfatizó (la segunda vez), así que todos rompimos el ayuno…[34].

Así, según las interpretaciones fundamentalistas, que desvirtúan el concepto de la yihad entendida como «legítima defensa» y buscan manipularlo para la consecución de sus objetivos terroristas, para Mahoma, la yihad durante el ramadán no solo pondría una «zanja» entre el «muyahidín» y el «fuego», librando a este del «tormento de la tumba» o permitiéndole saltarse el ayuno, sino que sería un «pilar» que, en su contexto histórico, ningún otro podría «equipararlo». Así, según un hadiz de Al Bujari y Muslim:

Se preguntó [a Mahoma]: «¿Oh Mensajero de Allah, qué es lo que equivale al Yihad por la causa de Allah?» Contestó: «¡No podríais hacerlo!» Le repitieron dos o tres veces la misma pregunta y siempre respondió: «¡No podríais hacerlo!» Después añadió: «¡El ejemplo del combatiente por la causa de Allah es como el ejemplo del ayunante, el orante por la noche y el obediente lector de las aleyas de Allah. Y que no se debilita, ni cede en sus oraciones, ni en sus ayunos, hasta que no regresa el combatiente por la causa de Allah!»[35].

Finalmente destacar que, según transmitiría Abû Hurayrah, Mahoma consideraba que todo aquel musulmán que centrara su espiritualidad en la oración, la yihad, el ayuno o la sadaqa sería llamado desde cualquiera de esas puertas y lograría el «éxito». Pero solo uno sería llamado desde todas las puertas, y ese sería Abu Bakr as-Siddiq, quien años más tarde sería el sucesor de Mahoma y el primer califa del islam: responsable de adherir al entonces incipiente Imperio islámico la totalidad de la península arábiga, arrebatarle Irak al Imperio sasánida y atacar el Imperio bizantino. De esta manera, según el hadiz de Bujari y Muslim, Mahoma habría proclamado:

[Que] quien gaste un par de la índole que fuera: dos sadaqas, dos días de ayuno... será llamado desde las puertas del Jardín (…) Quien sea de la gente de la oración, será llamado desde la puerta de la oración. Y quien sea de la gente del Yihad (la lucha por Allah) será llamado a la puerta del Yihad. Y quien sea de la gente del ayuno entrará por la puerta «Arrayán» donde saciará la sed de sus ayunos. Y quien sea de la gente de las sadaqas entrará por la puerta del mismo nombre. Y dijo Abu Bakr, Allah esté

[34] Véase Muslim, *op. cit.*, hadiz n.º 2486. Traducción de https://ahadith.net/
[35] Véase An Nawawi, *op. cit.*, hadiz n.º 1305.

complacido de él: «¡Oh Mensajero de Allah! Aquel que fuera llamado desde una puerta lograría el éxito. ¿Y puede alguien ser llamado desde todas las puertas?» [Mahoma] dijo: «Si, Insha'Allah, puedo decir que tú serás uno de ellos»[36].

Así, el autoproclamado califa del Daesh, Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai («Abu Bakr al-Baghdadi») se apropiaría en 2014 del nombre del califa original, intentado autolegitimarse al usurpar el nombre del histórico califa, dadas las características asociadas al poder político y espiritual que Mahoma otorgaría implícitamente a este histórico cargo, entre las que se encuentran las del ejercer como autoridad de la umma en todos los aspectos, incluidos aquellos relativos a la yihad y el ayuno.

La yihad y el ramadán en la historia

Pese a que la yihad, entendida históricamente como guerra santa y especialmente en el ámbito de la legítima defensa, no es un sexto pilar del islam, una minoría de las «autoridades» fundamentalistas la ha considerado tradicionalmente como tal: describiéndola habitualmente como una «obligación» colectiva cuyo llamamiento competería exclusivamente a la figura histórica del califa. No obstante, las teorías actuales takfiríes sobre la yihad tienden a considerar a esta como una «obligación» individual, a modo de gesto de «compromiso» personal, independientemente de que se haya proclamado o no un califa[37,38], tal y como exhortan Al Qaeda y el Daesh en su defensa de los «lobos solitarios».

Así, desde un punto de vista «teológico», el mes del ramadán en el fundamentalismo islámico no solo es percibido como un mes para la introspección y la autopurificación, sino también como un mes en el que, tal y como se señaló anteriormente, se alienta a la yihad entendida como «guerra santa» y al «martirio»: asumiendo estos elementos una mayor importancia durante este mes.

De este modo, en el ramadán, los yihadistas creen adquirir una «fuerza especial (…) a través (…) del ayuno», siendo dicho mes para los fundamentalistas, tal y como

[36] Ibíd., hadiz n.º 1223.
[37] ESPARZA, José Javier. «Historia de la yihad: catorce siglos de sangre en el nombre de Alá». *La Esfera de los Libros*, 2015, p. 365.
[38] ODALRIC DE CAIXAL MATA, David. «Historia Militar de las Cruzadas en Tierra Santa». *Ebook,* 2011, p. 11.

señalaría el conferenciante de la Universidad de *Al-Azhar*, Hussein Shehata, «un medio poderoso de preparar el alma para el yihad (…) de aprender por sí mismo(s) la obediencia, la devoción, flexibilidad y resistencia que son las virtudes del combatiente yihadista que le permiten vencer a sus enemigos»[39]: siendo aquellos individuos que obtienen el «martirio» durante el ramadán, doblemente «recompensados» en el «Paraíso». Y aquellos militantes que «protegen la santidad de los lugares sagrados», durante dicho mes, especialmente «retribuidos» en el «más allá»[40].

Un mes, además, para el inconsciente colectivo fundamentalista repleto de victorias y avances militares históricos (reales y atribuidos) que habrían tenido lugar durante el mes de ramadán, como fueron la batalla de Badr (624), batalla decisiva en los primeros tiempos del islam contra la tribu de los quraysh y mencionada numerosas veces en el Corán. La batalla de la Ahzab (627), en la que 3.000 soldados musulmanes vencerían a un ejército de 10.000 soldados de diferentes tribus oponentes a los musulmanes. La mitificada batalla de Tabouk (630), en la que los soldados musulmanes, bajo el liderazgo de Mahoma, realizarían hipotéticamente las primeras incursiones contra el ejército cristiano bizantino (aparece reflejada en el Corán en numerosos pasajes). La conquista de La Meca (630), cuya guerra comenzó y terminó en pleno ramadán. La conquista de Rodas (673). La batalla entre musulmanes y bereberes (701), en la que la reina bereber zenata Dihia (Al Kahina) fue asesinada. La conquista de la península ibérica (711), liderada por el general bereber Táriq ibn Ziyad. La batalla de Zallaqah o batalla de Sagrajas (1086), en la que las tropas almorávides del bereber Yusuf ibn Tasufin vencen a las tropas cristianas de Alfonso VI de León en Badajoz. La batalla de los Cuernos de Hattin (1187), en la que Saladino vence a los cruzados y ocupa de nuevo Jerusalén. La batalla de Ain Jalut (1260), en la que los mongoles fueron por primera vez derrotados por los mamelucos egipcios en el valle de Jezreel (Israel). Y la batalla de Marj al-Suffar (1303), en el que las fuerzas del sultanato mameluco de Egipto vencen de nuevo a los mongoles, quienes no volverían a intentar invadir Siria, entre otras campañas militares destacables a lo largo de la historia del islam.

---

[39] SHEHATA**,** de Hussein. «Conferencia». *Hermanos Musulmanes,* 2012. De MEMRI. «Ramadán: Mes de la espiritualidad, devoción, yihad y martirio». *MEMRI,* 29 de junio de 2015, en https://www2.memri.org/espanol/ramadan-mes-de-la-espiritualidad-devocion-yihad-y-martirio/9171 (acceso el 15/01/2018).

[40] Ibíd.

Entre los conflictos bélicos del siglo xx en los que el ramadán ha jugado un papel fundamental, merece la pena destacar la guerra del Yom Kipur o guerra del ramadán (1973), en la que Egipto y Siria atacaron a Israel durante el mes de ramadán de ese año, con la consecuente derrota de ambos países árabes. La «Operación Ramadán» (1982), lanzada por Irán contra Irak en el susodicho mes. Y el conflicto entre la Franja de Gaza e Israel (2014), como consecuencia de los ataques indiscriminados de Hamas contra Israel y el secuestro y asesinato de tres adolescentes israelíes por parte de los militantes islamistas.

Es importante destacar que el ramadán ha sido instrumentalizado tradicionalmente por el terrorismo islámico en Israel para exhortar a la realización de atentados terroristas, hasta el punto de que el gobierno israelí se vería obligado a suspender los permisos de entrada a 83.000 palestinos durante el mes de ramadán de 2016. De hecho, Israel sufriría ese mes dos atentados terroristas que provocaron una notable repercusión mediática: el atentado del mercado de Sarona del 8 de junio de 2016 (Tel Aviv, cuatro muertos y 18 heridos) y el asesinato el 30 de junio de 2016 de la adolescente israelí Halel Yafa Ariel, de 13 años, acuchillada varias veces en su cama mientras dormía en su habitación. Así, un día antes del atentado del mercado de Sarona, el ala militar de Hamás publicaría un artículo titulado *Ramadán: el mes de la yihad, el combate y la victoria sobre los enemigos*, en el que afirmaría:

[Que] la yihad es el pináculo del islam por la causa de Allah (…), una de las acciones más nobles, bajo la que el combatiente yihadista se dedica al estudio del islam durante el día y durante la noche, defiende a Palestina, su tierra natal, [siendo] el ramadán (…) el mes de la yihad[41].

Por otro lado, el 16 de junio de 2017, durante el ramadán de ese año, Israel sufriría un doble atentado terrorista en los aledaños de la ciudad vieja de Jerusalén: en el que dos palestinos abrieron fuego e intentaron apuñalar a varios policías israelíes, mientras que, a tan solo 100 metros de distancia, en la puerta de Damasco, otro palestino apuñaló varias veces a la policía israelí Hadas Malka (23 años), quien acabaría muriendo poco después en el hospital Monte Scopus. El Daesh y Hamás se atribuirían

[41] THE TIMES OF ISRAEL. «On eve of Tel Aviv terror attack, Hamas called Ramadan “month of jihad”». *The Times of Israel,* 12 de junio de 2016, en https://www.timesofisrael.com/day-before-tel-aviv-attack-hamas-calls-ramadan-month-of-jihad/ (acceso el 11/07/2017).

el doble atentado terrorista, mientras que Al Fatah condenaría la eliminación de los tres yihadistas por parte de la policía israelí, definiéndola como «crimen de guerra»[42].

Estos son solo algunos ejemplos de la relación existente entre el ramadán y la yihad en el fundamentalismo islámico. Una relación que no se sustenta por sí sola, sino por las opiniones y declaraciones de clérigos y líderes políticos que buscan polarizar la sociedad musulmana con la intención de alcanzar objetivos políticos determinados: ya que como se analizará más adelante, existen más aleyas y hadices que predican la paz y la tolerancia que la guerra y el «martirio», y que pueden servir de punto de partida para desmontar la narrativa yihadista.

La yihad y el ramadán según las interpretaciones fundamentalistas

El número 10 de julio de 2015 de la revista del Daesh *Dabiq*, publicado en ramadán de ese año, contiene un artículo titulado *The Expeditions, battles and victories of Ramadan*, en el que la organización yihadista hace apología de su degenerada y falsa visión del islam, con la intención de provocar más atentados terroristas a lo largo del globo. Así, para el Daesh:

El mes de ramadán tiene una característica que lo distingue de otros meses. Es el mes del Corán (…) Es un mes en el que los musulmanes realizan un esfuerzo que no hacen durante otros meses. En cuanto a la yihad en este mes, la acogida y la atención del ramadán por los muyahidines es mayor (…) Es un mes en el que aquel que ayuna y permanece [despierto] durante la noche para orar con *īmān* (…) es perdonado por sus pecados. En este caso, ¿qué piensas entonces de quien ayuna, se mantiene en pie durante la noche para la oración y acata la yihad (…)?[43].

Finalmente, desde el artículo de *Dabiq* señalarían, tal y como se analizó anteriormente, el número de batallas históricas que se realizaron hipotéticamente durante el mes Ramadán, con la intención de legitimar su discurso yihadista: «Debido a estos rasgos distintivos, a lo largo de la historia, los meses de ramadán fueron días de yihad y

[42] EMERGUI, Sal. «Una policía israelí muere apuñalada por un palestino en Jerusalén en un ataque reivindicado por el IS». *El Mundo*, 16 de junio de 2017, en http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/16/59444c4846163f28038b45f8.html (acceso el 11/07/2017).

[43] DABIQ. «The Expeditions, battles and victories of Ramadan». *Dabiq n.º 10*, julio de 2015, p. 26.

batallas. En estos meses ocurrieron numerosas expediciones islámicas, batallas y victorias, victorias que la historia nunca olvidaría (…)»[44].

Por otro lado, en el número 2 de octubre de 2016 de la revista del Daesh *Rumiyah*, en su artículo titulado *The Shuhada of the Gulshan attack*, la organización takfirí se centraría en el atentado terrorista de Daca (Bangladesh) del 1 de julio 2016, en el que cinco asaltantes abrieron fuego contra el establecimiento *Holey Artesan*. En el ataque, los terroristas lanzaron granadas, tomaron varias decenas de rehenes y mataron a veinticuatro personas, dos de ellas policías. Así, en el artículo, el Daesh explicaría la «diferencia», no solo de atentar fuera o dentro del mes de ramadán, sino en la importancia que la organización terrorista y sus seguidores otorgan al día que estos eligen para ejecutar sus atentados terroristas. De este modo, según señalarían, «la noche del 27 de ramadán fue elegida debido a las enormes recompensas que potencialmente podría brindar a los hermanos muyahidines, ya que podría ser *Laylat al-Qadr*, la noche más grande del año. Allah dijo, "La noche del destino es mejor que mil meses" (97:3)»[45].

Esta interpretación del ramadán por parte del Daesh, como se ha podido observar en páginas anteriores, no es nueva, y se sustenta artificialmente por las opiniones y declaraciones de clérigos y líderes políticos que buscan polarizar la sociedad musulmana, con la intención de alcanzar objetivos políticos determinados. Ejemplos de ello los podemos encontrar en las declaraciones del doctor Dardah Al-Sha'er, profesor de ciencias sociales de la Universidad Islámica de Gaza, quien llegaría a afirmar:

[Que] el ramadán influye en la voluntad de una persona, tanto psicológica y emocionalmente y le impulsa a permanecer firme, porque está en un estado de confrontar las tentaciones transitorias de la vida. Esto se expresa automáticamente en la resistencia. Si [la umma] logra resistirse a sí misma y a sus deseos, pueden resistir a sus enemigos. El alcance de la resistencia aumenta sustancialmente durante ramadán. Además, el ramadán ha sido siempre un mes de victorias para los musulmanes y continúa siéndolo. Durante este mes la gente está más cerca de su creador. Cuando sienten esa cercanía, se vuelven más obedientes[46].

[44] Ibíd., p. 27.
[45] RUMIYAH. «The Shuhada of the Gulshan attack». *Rumiyah n.º 2,* octubre de 2016, pp. 10-11.
[46] AL-SHA'ER, Dardah. «La Resistencia durante Ramadán: un nuevo comienzo y un sabor diferente». *Palinfo.com,* 2015. De MEMRI. «Portales de Hamas y el Yihad Islámico: Los ataques durante Ramadán

Palabras cuyo eco resuena en todo el fundamentalismo islámico, ya que como llegaría a afirmar en julio de 2012 el entonces muftí de Egipto, Ali Gum'a, en el diario *Al-ahramen*:

[A lo largo de la historia de] la civilización islámica, el Ramadán no ha sido sólo un mes de culto y de crecimiento hacia Allah el Todopoderoso, sino también un mes de acción y yihad destinado a difundir esta gran religión. Cuando el alma se hace más fuerte y el espíritu se eleva, afecta inevitablemente al cuerpo, que [también] se hace más fuerte, [ya que] el cuerpo es el espejo del alma. Es por eso, [que] a lo largo de la historia [del islam], (…) el Ramadán ha sido un mes de grandes conquistas (…)[47].

Finalmente, en un artículo dedicado al ramadán de 2001, el clérigo egipcio y conferencista de *Al-Azhar*, el Dr. Fuad Mukheimar, llegaría a afirmar:

[Que] el ayuno está estrechamente conectado a la yihad en dos aspectos: Primero, por la determinación y perseverancia hasta La Hora, [ya que] el ayuno es un mandamiento continuo, hasta el Día del Juicio Final… y lo mismo es cierto para la yihad (…), [que] la sociedad musulmana necesita para defender [su] fe, su honor y su patria… El ayuno de la nación es educación para la yihad y mientras la nación ayune seguirá siendo combatiente yihadista[48].

Conclusiones

Como se puede observar, el fundamentalismo islámico ha intentado vincular el ramadán con la yihad siguiendo una supuesta tradición en la que ambos elementos habrían convergido en diversos escenarios de conflicto a lo largo de la historia. Una hipotética tradición que además se sustenta en una interpretación manipulada del Corán y de la Sunna, que se centra en todas aquellas aleyas y hadices polémicos cuyo mensaje estaba circunscrito para un tiempo y lugar determinado (y no con vocación universal), y que además renuncia a todos aquellos que, por el contrario, predican la

poseen un sabor muy especial de sacrificio, yihad y victoria». *MEMRI,* 2 de julio de 2015, en https://www2.memri.org/espanol/portales-de-hamas-y-el-yihad-islamico-los-ataques-durante-ramadan-poseen-un-sabor-muy-especial-de-sacrificio-yihad-y-victoria/9179 (acceso el 17/02/2018).

[47] GUM'A, Ali. «Artículo». *Al-Ahram*, julio de 2012. De MEMRI. «Ramadán: Mes de la espiritualidad, devoción, yihad y martirio». *MEMRI*, 29 de junio de 2015, en https://www2.memri.org/espanol/ramadan-mes-de-la-espiritualidad-devocion-yihad-y-martirio/9171 (acceso el 18/02/2018).

[48] MUKHEIMAR, Fuad. «Artículo». *Lailatalqadr.com*, noviembre de 2001. De De MEMRI. «Ramadán: Mes de la espiritualidad, devoción, yihad y martirio». *MEMRI*, 29 de junio de 2015, en https://www2.memri.org/espanol/ramadan-mes-de-la-espiritualidad-devocion-yihad-y-martirio/9171 (acceso el 18/02/2018).

proporcionalidad y la moderación. De esta manera, el fundamentalismo islámico busca manipular el concepto holístico del Corán y de la Sunna, con el objetivo de polarizar e instrumentalizar a parte de la sociedad musulmana y extender su actividad terrorista.

Así, en el Corán se pueden encontrar aleyas que condenan todo propósito y actividad que atente contra la paz: «No extendáis la corrupción por la tierra, después de su reforma (…) La misericordia de Allah está próxima a los benefactores» (7:54); «¡Dad con justicia la medida y el peso, no perjudiquéis en sus cosas a los hombres y no vayáis por la tierra como corruptores!» (11:86); o «no discutáis con las gentes del Libro [en referencia a los judíos y cristianos] si no es de manera amable, con excepción de aquellos que, entre ellos, son injustos» (29:45), entre otras.

En numerosos hadices se encuentran ejemplos de cómo el propio Mahoma condenaría la violencia innecesaria y alentaría al uso de la llamada «Yihad Mayor» (entendida como esfuerzo de introspección y perfeccionamiento personal) frente a la yihad entendida como «guerra santa». Así, Al Bujari relataría: «Se transmitió de Aisha, Allah esté complacido con ella, que dijo: "¡Oh Mensajero de Allah, vemos que la lucha por Allah (Yihad) es la más preferible de las acciones! ¿Por qué no luchamos, pues?" Dijo: "¡Sin embargo, el mejor Yihad es hacer una peregrinación impecable!"»[49]. Por otro lado, Al Nasai relataría: «un hombre preguntó al Profeta, Allah le bendiga y le dé paz, cuando ya había echado la pierna sobre la montura de su camello: "¿Cuál es el mejor Yihad?" Dijo: "Una palabra justa y verdadera a un sultán (gobernante) injusto"»[50].

Como se ha podido ver con algunos ejemplos de aleyas y hadices, no es necesario inventar una «contranarrativa», tal y como defienden numerosos expertos en contraterrorismo, cuando esta ya existe en las propias fuentes primarias del islam. De este modo, para generar una narrativa contra el yihadismo, dentro o fuera del ramadán, no hay más que acudir a todas aquellas aleyas y hadices que condenan la violencia y que son aplicables para cualquier contexto espacio temporal. Por ello, se plantea imprescindible:

a) «Rescatarlas» de la ignorancia que movimientos fundamentalistas islámicos como el wahabismo han sembrado a lo largo de la historia.
b) Enmarcarlas dentro de un discurso.

[49] Véase An Nawawi, *op. cit.*, hadiz n.º 1283.

[50] Ibíd., hadiz n.º 198.

c) Difundirlo. Y aún más importante: no recurrir a suras y hadices que no existen para defender a la religión islámica: recurso común entre los apologistas que se ha extendido al mundo occidental. Un ejemplo de ello lo encontramos en una supuesta aleya del Corán repetida continuamente en los medios de comunicación occidentales que supuestamente afirma que «quien mata a una persona es como si matase a toda la humanidad». Así, los apologistas afirman que esta aleya se encuentra en Corán 5:35, cuando esta, en verdad no existe, siendo realmente de la siguiente manera:

Por esta causa prescribimos a los Hijos de Israel que quien matare a una persona sin que fuese por otra o por extender el escándalo por la tierra, fuese juzgado como si hubiese matado a todo el género humano; [y] quien la resucitase, fuese recompensado como si hubiese resucitado a todo el género humano (5:35).

Tal y como analiza esta aleya el experto en terrorismo, el Dr. Eduard Yitzhak, esta «no tiene [una] base teológica islámica», ya que «esta orden no está aplicada [en el Corán] para los musulmanes sino para los "Hijos de Israel", es decir, los judíos». Prescripción religiosa que además no se encuentra «en el Tanaj, sino que (…) [proviene de] un comentario rabínico realizado [posteriormente] por rabinos del Talmud». Siendo, además, «el tiempo que emplea el Corán», para referirse a esta prescripción, «en pasado», es decir, exclusivamente a las prescripciones para la comunidad judía antes de la llegada del islam[51].

Por ejemplos como el de esta falsa aleya, en esta investigación se propugna por un uso de la narrativa adecuado, proporcional y realista, acudiendo a las fuentes primarias del islam, y evitando todas aquellas suras y hadices que no solo no existen, sino que, además, pueden provocar un efecto contraproducente en las bases sociales musulmanas. Es por ello, por lo que en este artículo se reivindica el trascendental papel de la islamología frente al arabismo, de mayor importancia el primero a la hora de generar una narrativa eficiente: siendo, además, la única disciplina científica con posibilidades reales de generar un impacto positivo en la sociedad musulmana. Así, como defiende Aya, el arabismo se encuentra «más centrado en la refutación o la manipulación del islam que en su explicación», debido a «un complejo de superioridad

[51] YITZHAK, Eduard. «Quien mata a una persona es como si matase a toda la humanidad». *Enlace Judío*, 27 de agosto de 2017, en https://www.enlacejudio.com/2017/08/27/quien-mata-a-una-persona-es-como-si-matase-a-toda-la-humanidad/ (acceso 22/03/2018).

cultural» que busca intencionadamente «eclesializar el islam»[52]: es decir, interpretarlo o desmontarlo desde los parámetros etnocentristas occidentales.

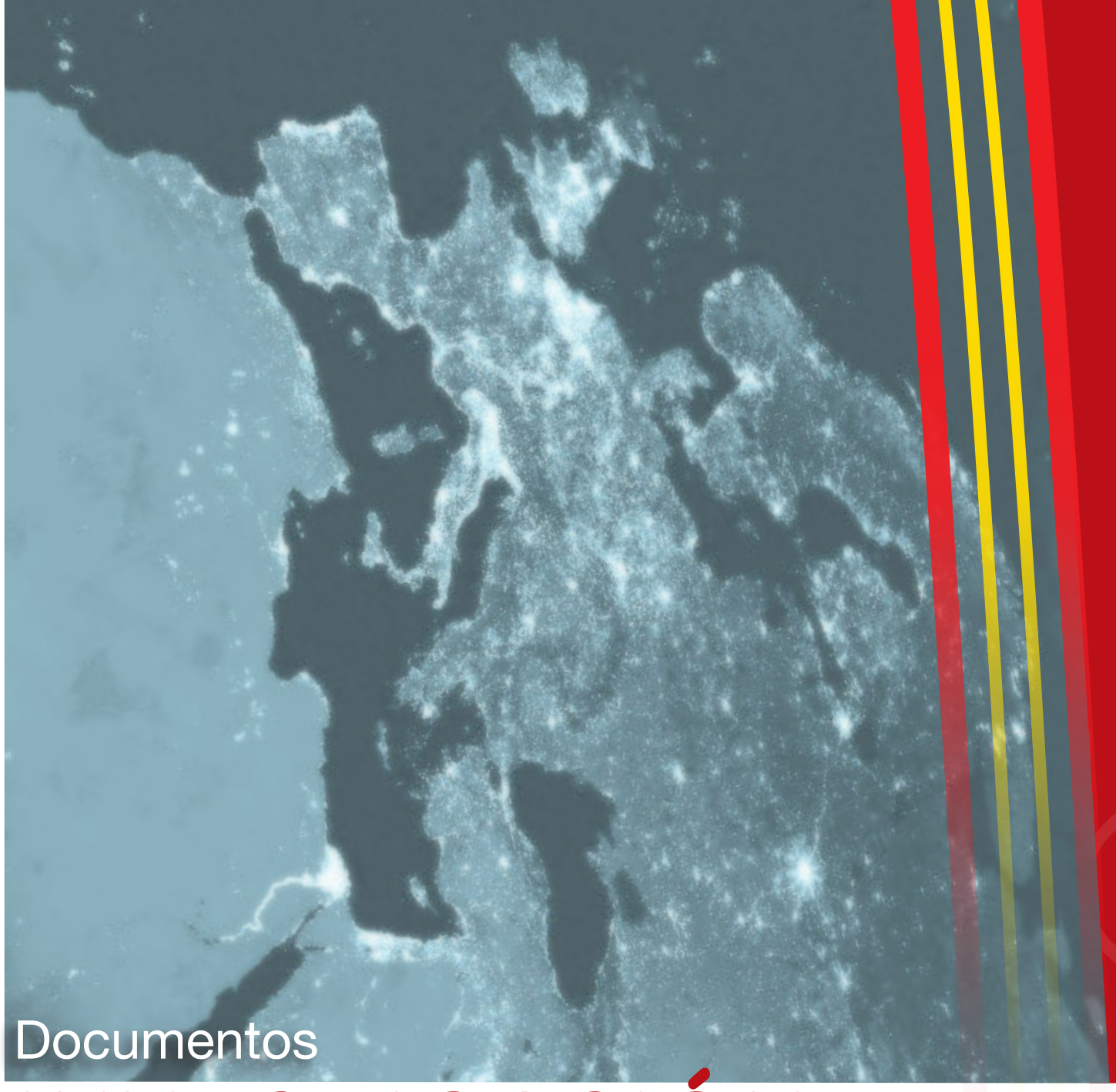
Además del hadiz anteriormente señalado de las «73 sectas», que alerta al musulmán de no relacionarse con aquellos movimientos o principios sectarios contrarios a los valores generales de la *umma* (tal y como son los de Al Qaeda y el Daesh), hay otros hadices que pueden desmontar la degenerada ideología de ambas organizaciones terroristas. De este modo, como conclusión final, expondremos dos de ellos perfectamente aplicables al fenómeno de los *foreign fighters*. Así, según se transmitiría de Abdullah Ibn Amr Ibn Al As:

Fue un hombre a ver al profeta, Allah le bendiga y le dé paz y le dijo: «Te doy mi bayá para la Hiyra y el Yihad, buscando con ello la recompensa de Allah, Altísimo sea». Y [Mahoma] le preguntó: «¿Vive alguno de tus padres?» Contestó [el hombre]: «Sí, los dos». [Mahoma] dijo: «¿Y buscas la recompensa de Allah, Altísimo sea?» Contestó [el hombre]: «Sí.» Finalmente, [Mahoma] le dijo: «Pues vuelve con tus padres y hazles el bien en su compañía»[53].

Y según Muslim relataría*:* Se transmitió que [se] oyó decir al Mensajero de Allah, Él le bendiga y le dé paz: «El primero que será juzgado en el Día del Juicio será aquel hombre caído en la Yihad. Se le hará venir y se le recordarán los dones recibidos. Y él los reconocerá. [Entonces], Allah le preguntará: "¿Cómo obraste con ellos?" Y [el hombre] responderá: "¡Combatí por Tu causa hasta morir!" Allah le contestará: "¡Has mentido! Combatiste para que se dijera que eras un valiente" (…) Después lo llevaron arrastrándole la cara hasta arrojarlo en el Fuego»[54].

*Enrique Arias Gil**
Doctorando en seguridad internacional, IUGM UNED

[52] Véase Aya (2010), *op cit.,* pp. 15-21.
[53] Véase An Nawawi, *op cit.,* hadiz n.º 326.
[54] Ibíd*.,* hadiz n.º 1624.



ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN



índice bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN

1191 Geopolítica de las bases militares (X)

1211 Proyecciones del gasto de defensa 2040. Antonio Fonfría Mesa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

02/2018 10 de abril de 2018

Chistian D. Villanueva López

Geopolítica de las bases militares (X)

Geopolítica de las bases militares (X)

Resumen

Este trabajo es el décimo de una serie de ensayos que estudiarán el valor estratégico que poseen las principales bases militares del planeta. En esta entrega se presentan los casos de Severomorsk, Kaspiysk, Vladivostok y Petropávlovsk-Kamchatski, todas ellas en la Federación Rusa. Además, se tratarán de explicar algunas de las particularidades que diferencian a las bases militares rusas de las de otros Estados, debido a su peculiar geografía.

Abstract

This is the tenth of a series of essays that Will analyse the strategic value of the main military bases of the planet. In this installment the cases of Severomorsk, Kaspiysk, Vladivostok and Petropavlovsk-Kamchatski are presented, all of them in Russia. In addition, it is about some differences that affect the russian military bases due to its peculiar geography.

Palabras clave

Federación Rusa, Severomorsk, Kaspiysk, Vladivostok, Petropávlovsk-Kamchatski, bases militares, geopolítica, estrategia.

Keywords

Russian Federation, Severomorsk, Kaspiysk, Vladivostok, Petropávlovsk-Kamchatski, military base, strategy, geopolitics.

Severomorsk

Dos son las razones que explican el colosal tamaño de la Federación Rusa, heredera un tanto disminuida de la Unión Soviética y del Imperio ruso el cual, en su momento de máxima expansión superó los 22 millones de kilómetros cuadrados, solo por detrás del Imperio mongol y del Imperio británico. En primer lugar, está la búsqueda permanente de una profundidad estratégica que le mantuviese a salvo de posibles invasiones. No está de más recordar que los orígenes del futuro Principado de Moscú se encuentran en un periodo marcado por los invasores de la Horda de Oro desde el este y de los Caballeros Teutónicos por el oeste. Desaparecidos unos y otros, los sucesivos príncipes de Moscú y sus sucesores, los zares, se dedicaron a rellenar el inmenso vacío Ártico y Siberiano en busca de seguridad hasta alcanzar las zonas septentrionales de la península de Kola, en la que se asienta Severomorsk y el lejano Pacífico, en donde se establecieron en lugares tan aislados como Vladivostok o Patropavlovsk. En segundo lugar, la necesidad imperiosa de acceder a mares cálidos, desde los que establecer relaciones comerciales y abrirse al mundo explican el permanente afán por llegar al Báltico, al mar Negro y de ahí al Mediterráneo y al Índico, objetivo nunca alcanzado.

Esta carrera por la seguridad y por el comercio ha llevado a Rusia a poseer una geografía particular, muy diferente de la de cualquier otro estado actual, en el que se ve en la obligación de repartir sus activos navales entre cuatro flotas y una flotilla sin posibilidad apenas de prestarse ayuda mutua, ni tan siquiera hoy en día. Este hándicap ha obligado a Rusia, especialmente en una época como la actual, en la que todavía afronta graves problemas económicos, demográficos y técnicos a mantener una estrategia defensiva y a reservar para la Armada un papel secundario respecto al del Ejército.

Es lógico, pues sus bases navales, como las flotas que las ocupan, además de entre sí, están prácticamente aisladas del corazón de Rusia, en torno a Moscú, la Rusia Europea y los Urales. Las enormes distancias entre la capital y algunas de las bases navales, unidas a la ausencia de una infraestructura viaria o ferroviaria adecuada, hace que deban analizarse como si de bases avanzadas o de ultramar se tratase. En este sentido, no juegan el mismo papel que Norfolk o North Island para Estados Unidos, Brest o Toulon para Francia, Portsmouth o Devonport para el Reino Unido o

de Ningbo, Yulin o Qingdao para China, todas ellas lugares de refugio desde las que proyectar el poder naval a cientos o miles de millas. Muy al contrario, pese a que Rusia ha intervenido recientemente con su único portaviones en el conflicto sirio a miles de kilómetros de su base de Severomorsk, siempre ha esperado luchar muy cerca de sus propias bases aeronavales. Estas constituyen el centro de un enorme entramado defensivo complementado por sus aeródromos para la aviación naval, sus nutridas defensas antiaéreas, sus baterías de misiles antibuque, sus decenas de corbetas o sus lanchas rápidas lanzamisiles.

En este sentido, Severomorsk es una pieza fundamental en el designio de lograr el dominio negativo del espacio aeronaval. Su función es la de proteger el corazón de Rusia de las potencias navales que, según su punto de vida, la acechan, evitando así que puedan encontrar vías de acceso a través del mar de Barents y del mar Blanco mediante las cuales proyectar su poder hacia las zonas vitales de Rusia. Han de servir, además, para garantizar la inviolabilidad de los bastiones navales —mar de Barents y mar Blanco— en los que sus SSBN pueden realizar sus patrullas con la misma libertad que los lanzadores móviles se mueven por el corazón de Siberia, al estar a salvo de los medios ASW enemigos. También, desde fecha más reciente, para garantizar el control ruso sobre los ingentes recursos del Ártico y para controlar la entrada y salida de buques que desde o hacia el mar del Norte, recorren el Paso del Noroeste.

El desarrollo de bases como Severomorsk, a 1.500 kilómetros de Moscú, no fue una tarea sencilla. Ni el clima, ni la orografía, ni las distancias ayudaron. El primer puesto que el Imperio ruso logró establecer en la región fue Arcángel, a orillas del Dviná Septentrional, fundado finales del siglo XVI por el zar Iván IV *el Terrible*, en torno a lo que anteriormente fuese un pequeño monasterio ortodoxo. Sus duras condiciones de vida no impedían aprovechar los recursos pesqueros, cinegéticos y madereros de la región, aunque por desgracia, la ausencia de rutas comerciales, salvo interiores, reducían este aprovechamiento prácticamente a la mera supervivencia. La expansión desde esta zona hacia Kola llegó mucho más adelante, forzados los soviéticos por la necesidad de recibir suministros aliados en la Segunda Guerra Mundial en un principio y de hacer frente a las armadas de la OTAN, ya durante la Guerra Fría. Afrontar este reto exigió a la URSS la construcción de impresionantes

complejos científico-militares —tanto Severomorsk, como Gadzhiyevo, Snezhnogorsk o Polyarny son ciudades cerradas— cuyo funcionamiento era —y sigue siendo— prácticamente autónomo, dado que las únicas posibilidades de abastecimiento pasan por el mar, por el aire o, en el mejor de los casos, por el ferrocarril. Basta ver una imagen nocturna de la tierra, como las que publica periódicamente la NASA, para entender que, entre las zonas más habitadas y desarrolladas de Rusia, en torno a San Petersburgo, Moscú y los Urales y zonas como Severomorsk, Petropavlosvk o Vladivostok hay un inmenso océano de vacío.



Figura 1: Si consideramos la parte más desarrollada y poblada de la Federación Rusa, que se circunscribe a la Rusia Europea, a las ciudades en torno a la línea del Transiberiano y a la zona de los Urales, con su complejo industrial, podemos observar que bases como las de Severomorsk, Petropavlovsk o Vladivostok están separadas por cientos o miles de kilómetros de las zonas neurálgicas de Rusia y que, por tanto, actúan como verdaderas bases avanzadas.

Severomorsk no es, además, sino el centro neurálgico de un conjunto de asentamientos que se extienden por toda la península de Kola, aunque se concentran en su mayor parte en torno al fiordo de Múrmansk. En esta red de instalaciones militares se incluyen las bases aéreas de Olenya, Monchegorsk, Rogachevo o Nagurskoye, la base de Pechenga para la Infantería de Marina rusa y los grandes astilleros de SEVMASH, en Severodvinsk entre muchos otros lugares

relevantes para la defensa de la Federación Rusa tanto en los planos convencional como estratégico. Por supuesto, la propia Severomorsk cuenta con tres aeródromos en los que se despliegan, entre otros, los aparatos que conforman el ala aérea de su único portaviones, el *Almirante Kuznetsov* (en mantenimiento durante todo 2018), compuesta por MiG-29K, Su-33, Su-25UTG y helicópteros Ka-27 *Helix*, amén de los imprescindibles aviones de patrulla marítima Ilyushin Il-38 o los aviones de transporte An-12, An-26, An-72 o Il-18 sin los cuales sería imposible abastecer un asentamiento tan alejado.

Enclavada dentro del círculo polar ártico, todo en esta base, situada a poco más de 20 kilómetros del puerto de Múrmansk gira en torno a la marina y sus buques de superficie, sus submarinos de ataque y, por supuesto, a su flota estratégica. Cuenta con poco más de 50.000 habitantes, en su mayoría uniformados o especialistas de la industria naval y nuclear.

Es también, como decíamos, la puerta de acceso, desde el Atlántico y el mar del Norte, a buena parte de los recursos energéticos rusos. La creciente importancia que los hidrocarburos tienen para la Federación Rusa y el descubrimiento de valiosos depósitos de petróleo y gas en el Ártico ruso, han redoblado en los últimos años la importancia de unas instalaciones que sitúan a Rusia en una posición privilegiada para explotar dichos recursos y controlar su tránsito. Es el caso del yacimiento de Yamal que, tras una inversión superior a los 27.000 millones de dólares, ha echado a andar en fecha reciente. Es, también, el caso de los numerosos yacimientos no solo de hidrocarburos, sino también de metales preciosos que se sospecha reposan en el fondo del Ártico y cuyo control son del máximo interés para una Rusia que ha adaptado su Estrategia de Seguridad Nacional para incluir la región como una zona estratégica. Huelga decir que la situación de la base de Severomorsk es una herramienta de primera magnitud para hacer valer, llegado el caso por la fuerza, sus reivindicaciones árticas, en un momento en el que Rusia se disputa con Canadá, Dinamarca, Noruega o los propios Estados Unidos la supremacía regional.

La existencia de los mencionados yacimientos de hidrocarburos y de diversos materiales ha reavivado a su vez el interés por la Ruta del Norte o Paso del Noroeste, como también es conocida. Esta arteria de comunicación, que desde la

caída de la Unión Soviética había sido prácticamente abandonada —en el sentido literal, pues varios asentamientos fueron dejados a su suerte— está conociendo una segunda juventud. Al calor de las cuantiosas inversiones realizadas por la industria del gas y del petróleo ha ido cobrando importancia, curiosamente favorecida por el calentamiento global y el consiguiente deshielo. De esta forma, con la desaparición de la antaño perenne capa de banquisa ártica, se ha facilitado la navegación y ampliado la ventana temporal en la que esta ruta marítima puede ser recorrida con cierta seguridad y sin el concurso de rompehielos. De hecho, el pasado agosto y por primera vez, un buque de la empresa rusa Sovcomflot cargado de gas metano, el *Christophe de Margerie* completó el trayecto entre los puertos de *Hammerfest*, en *Noruega*, y *Boryeong*, en *Corea del Sur*, reduciendo el tiempo respecto a la ruta habitual a través del canal de Suez, en un 40%.

Rusia es, ciertamente, una superpotencia energética. No obstante lo anterior, en última instancia su influencia mundial está respaldada por la posesión de un arsenal nuclear considerable. Hoy en día mantiene en servicio una decena de SSBN, de los cuales la mayor parte tienen su base a pocos kilómetros de Severomorsk. Esta flota, basada en Gadzhiyevo, incluye cinco submarinos del Proyecto 667BDRM *Delta IV*, así como uno del Proyecto 955 *Borey*, y el último superviviente de los famosos Proyecto 941 *Akula/Typhoon*, el TK-208 *Dmitry Donskoy* que sirve como banco de pruebas para los nuevos SLBMs de la clase *Bulavá*. Proteger estos submarinos de las incursiones de los SSN estadounidenses es una de las tareas principales tanto de la flota de superficie, como de la aviación naval.

En el plano ofensivo, disponer de una fuerza submarina y de superficie todavía considerable —en franca renovación, de hecho—, como la que atesora la flota del norte, reforzada por la 200.ª brigada motorizada que tiene su base en Pechenga (Sputnik), también en el óblast de Múrmansk, permite mantener la amenaza sobre los países escandinavos, además de proyectar el poder sobre el Ártico, región a cuyo desarrollo y explotación Rusia ha fiado su futuro. Severormosk es clave a la hora de retomar la presencia que en su día tuvo la Unión Soviética en la zona. De hecho, en los últimos años Rusia ha hecho un ingente esfuerzo destinado a rehabilitar las instalaciones de lugares tan lejanos como Nagurskoye, en la tierra de Francisco José o Novaya Zembla, en donde poseen el aeródromo de Rogachevo.

Todas estas instalaciones, que contribuyen en el ámbito defensivo a hacer de Barents un bastión naval y en el ofensivo, a alcanzar el dominio de facto del Ártico por parte de Rusia, son abastecidos, en su mayor parte, desde Severomorsk y Múrmansk. No está de más recordar que el hecho de mantener asentamientos en latitudes tan altas, unido a la disponibilidad de unos medios, como los rompehielos nucleares, de los que carecen el resto de las naciones, otorga a Rusia una ventaja notable frente a sus competidores. En este sentido, la posesión de una gran base como Severomorsk, junto con sus instalaciones subsidiarias es el mejor activo con el que cuenta Rusia de cara a imponerse en dicha competición.

Todo apunta a que, en el futuro, el conjunto de bases e instalaciones en torno a Severomorsk se verá notablemente rejuvenecido. Después de los trabajos de construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento para los reactores de los submarinos y buques de superficie de propulsión nuclear dados de baja y de acometer una limpieza generalizada de las bahías de la región, en la que reposaban los cascos de decenas de embarcaciones, ahora se trabaja en la construcción de grandes astilleros a apenas ocho kilómetros de Múrmansk, los cuales atenderán a la demanda de la industria gasística a este lado de la Ruta del Norte, pero que, indudablemente, servirán también para la construcción y el mantenimiento de las futuras unidades navales de la VMF.

Kaspiysk

El mar Caspio, en realidad un lago salobre situado en Asia Central, era para la Unión Soviética prácticamente un mar interior cuya única frontera a controlar lindaba con Irán, país en la órbita estadounidense hasta la llegada del régimen de los Ayatolás. La principal base naval soviética en la región, Astracán, ayudaba en la función de proteger el bajo vientre ruso de un posible ataque por el sur, en caso de un conflicto generalizado entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. No obstante, esta defensa, de producirse cualquier atisbo de ataque, quedaba en realidad en manos del Ejército Rojo, que posiblemente tomase posiciones de forma preventiva desde el Cáucaso y desde Turkmenistán en dirección a Irán y el golfo Pérsico, algo a lo que ayudarían los aerodeslizadores y los Ekranoplanos, muy útiles para dar golpes de mano y realizar rápidas incursiones y que tenían su base en Kaspiysk.

El Caspio y sus costas conformanban, en cualquier caso, una región relativamente tranquila, lejos de las tensiones Europa del Este o de los duelos silenciosos entre submarinistas en el Ártico y a través del GIUK. La caída del comunismo y la división del estado soviético en numerosas repúblicas, así como el descubrimiento de enormes depósitos de gas y petróleo en la región en los últimos años han puesto el Caspio de actualidad y, por motivos que explicaremos a continuación, han multiplicado la importancia de la base naval de Kaspiysk, en oposición a la tradicional base de Astracán, situada más al norte, cerca de la desembocadura del Volga.

La base de Kaspiysk, sita en la ciudad del mismo nombre, no es sino una pequeña instalación en la que hay destacadas un puñado de corbetas de la flotilla del Caspio que, por lo demás, manteniendo su cuartel general en Astracán. Es cierto que en los últimos años se ha instalado un radar OTH y que se ha renovado el interés por el desarrollo de los Ekranoplanos, aunque por el momento sin resultados prácticos. No obstante, los nuevos bríos de esta base naval tienen que ver por encima de todo, con los hidrocarburos, con su tránsito y con el comercio internacional.

Como hemos explicado a propósito del Ártico y de la Ruta del Norte, para un petro-estado como es la Rusia de hoy, el control sobre los depósitos de hidrocarburos, pero también sobre su tránsito es una herramienta de primera magnitud. En este sentido, no solo las extracciones que Rusia ha iniciado en el Caspio obligan a una mayor presencia naval para garantizar su seguridad. Además, el hecho de que los estados vecinos estén embarcados en una empresa similar, con importantes yacimientos en Kazajistán, Turkmenistán, o Azerbaiyán cuya producción discurre por oleoductos y gasoductos que cruzan el Caspio, ofrece una oportunidad de oro influir sobre todos ellos. Una oportunidad que Rusia no duda en aprovechar, al haberse convertido, de facto, en la única potencia naval en este gran lago.

En este sentido, a diferencia de Astrakán, situada demasiado al norte, la disponibilidad de una base naval en Kaspiysk permite a Rusia desplegar sus buques de guerra en un tiempo mínimo. Esto es vital si se pretende cortar la ruta naval que va desde Turkmenbasy, en Turkmenistán, hasta Bakú, en Azerbaiyán, para proseguir desde allí a través de los oleoductos Baku–Supsa y BTC. El control de este último, el BTC o Baku-Tbilisi-Ceyhan, con más de 1.700 kilómetros de longitud y capacidad

para un millón de barriles dirarios, es uno de los objetivos principales de Rusia en la región. Ha de tenerse en cuenta que, desde 1991, Azerbaiyán se ha convertido en uno de los proveedores más importantes de Europa y que antes de la entrada en funcionamiento del BTC se veía obligado a transportar su petróleo por territorio ruso. Así las cosas, la base naval de Kaspiysk, una vez más, permite proyectar rápidamente el poder ruso sobre una arteria fundamental para la economía de un tercero, en este caso Europa y, en su caso, extrangularla. Algo parecido, aunque a menor escala, sucede con la ruta naval que une Aktau, en Kazajistán y Neka, en Irán.

Así pues, Rusia, como única potencia naval en la región, tiene en sus manos el control de todo el tráfico de hidrocarburos proveniente de Asia Central, un control que, por cierto, acrecentó en la guerra de Georgia, en 2008 y tras la anexión de Crimea en 2014, iniciando con ello un avance hacia el sur que le ha llevado a ganar influencia a marchas forzadas sobre Oriente Medio y en el que su presencia en el Caspio en general y la utilización de la base naval de Kaspiysk en particular, también ha tenido su papel.



Figura 2

Esto es algo que se ha podido ver a propósito del reciente conflicto de Siria, en el que la Federación Rusa, junto con Irán, ha salido como clara triunfadora. Si parte del éxito ruso se debe a la firmeza con la que ha sido capaz de defender a su aliado, Assad mediante una intervención limitada sobre el terreno suficiente para alterar el curso de la guerra, otra parte se ha basado en la demostración de que Rusia ha sido capaz de subirse al carro de la RMA. En este sentido, si desde la flota del norte veíamos como el portaviones *Kuznetsov* utilizaba su aviación naval para batir objetivos sobre Siria con armas de precisión, la flotilla del Caspio no se ha quedado atrás. A lo largo del conflicto ha protagonizado numerosos lanzamientos de misiles 3M-14 (SS-N-30A) a distancias en torno a los 2.000 kilómetros a través de Irak e Irán. Es fácil entender que, para la Federación Rusa, cuanto más completo sea su control sobre este mar, mayor será el radio de acción de estos sistemas, al poder los buques que los integran acercarse a costas como las de Irán, Turkmenistán o Azerbaiyán sin peligro y gozando del pleno control del espacio aeronaval. Estas demostraciones de fuerza, que pueden parecer baladíes, han sido capitalizadas por Rusia mediante la venta de diversos sistemas de armas a otros estados, que ven en Rusia una alternativa a los productos occidentales o a través de la firma de convenios como el que ha llevado a Egipto a permitirle el uso de sus bases aéreas y navales durante los próximos años por más que sea consecuencia de varios factores más.

Hidrocarburos, Cáucaso y Oriente Medio, pero no solo. Rusia, a través de su control sobre el Caspio tiene también una influencia notable en el devenir de uno de los grandes proyectos que condicionarán el futuro de Asia Central: La nueva ruta de la seda. Efectivamente, buena parte de las rutas que conforman la iniciativa china y que cruzan bien Kazajistán, bien Irán, desembocan o pasan muy cerca del Caspio. Lo suficientemente cerca como para que Rusia pueda ejercer su poder e influir en el desarrollo de las mismas a conveniencia, algo notablemente más fácil cuando se tienen argumentos de peso, como una Armada. Esta es otra de las razones por las que para la Federación Rusa era conveniente desarrollar Kaspiysk, cuya situación es desde el punto de vista de la geoestrategia, mucho más relevante que la de Astracán.

Cara al futuro la importancia de esta base no puede sino seguir aumentando. Diversos proyectos, como la construcción del canal de Eurasia o la ruta entre Usan y Gorgan favorecerán el desarrollo regional y convertirán este mar en un nodo de comunicaciones norte-sur y este-oeste a nivel continental. Rusia, que previsiblemente hará todo lo que esté en su mano para seguir siendo la única potencia naval en la zona, tendrá en la base de Kaspiysk su mejor baza para seguir proyectando este poder en toda la región.

Vladivostok

Con más de medio millón de habitantes, Vladivostok es la mayor ciudad del Extremo Oriente ruso, además de importante puerto mercante. Es, desde 1903 la última parada del famoso ferrocarril Transiberiano, que conecta los Krai de Primorie y Javárovsk a los Urales y la Rusia Europea. Además, Vladivostok está a tiro de piedra de la frontera con Corea del Norte y la República Popular China. Ubicada pues en una posición estratégica desde los puntos de vista económico y militar, en las costas del mar de Japón, ha sido una ciudad cerrada durante todo el periodo soviético, liberándose de dicho *estatus* en 1992.

A día de hoy, pese a que la flota del Pacífico ha sido, posiblemente, la más perjudicada por los recortes presupuestarios posteriores a la caída del comunismo, Vladivostok continúa albergando un importante contingente naval y en ella se sitúa el cuartel general de la flota del Pacífico —la segunda más importante de la Federación Rusa—. Al igual que Severomorsk en el norte, Vladivostok y sus instalaciones navales de las bahías de Ulises y del Cuerno de Oro, no son sino la cabecera de una serie de instalaciones militares que se reparten por los krais de Javarovsk y Primorie. Entre las instalaciones navales cercanas más relevantes cabe citar las de Bolshoy Kamen (conocida por albergar los importantes astilleros Zvezda), Fokino o Dunay. En esta última, además, está la instalación que alberga los reactores nucleares de los SSN y SSBN desmantelados en los últimos años. En el apartado aéreo, la base de Uglovoye, al norte de la ciudad alberga varias docenas de cazabombarderos Su-35, así como Su-27 ofrece cobertura aérea y capacidades de ataque antibuque. Por supuesto, las base aéreas de Vernoye, Dzemgi o Khurba, con sus Su-27, MiG-29, Su 30 y Su-35 también reforzarían el dispositivo en torno a

Vladivostok en caso de amenaza. Por último, en lo que concierne al componente terrestre, este cuenta con instalaciones en Ussuriysk (5.º Ejército), aunque el cuartel general del Distrito Militar del Lejano Oriente no se encuentra en Vladivostok sino en Javárovsk.

Vladivostok pertenece a Rusia desde 1858, en virtud del Tratado de Aigun, por el que una China atrasada y víctima de las ambiciones de las potencias extranjeras, cedió los territorios al norte del río Amur y renunció a reclamar la isla de Sajalín. Huelga decir que China, pese al actual entendimiento entre ambos gobiernos, que ven en el otro un colaborador necesario para hacer frente a Estados Unidos —aunque ni mucho menos un aliado—, jamás estará conforme con esta situación. De hecho, hace años que incentiva la colonización de toda la región al norte del Amur tanto gracias a su dinamismo económico, que facilita las inversiones necesarias para el desarrollo de esta región rusa, como mediante la llegada de numeroso inmigrantes de etnia Han.

Pese a todo, Vladivostok es una ciudad profundamente rusa cuya defensa es del máximo interés para Moscú, especialmente en una época en la que la zona económicamente más activa del planeta es, precisamente, la región que esta ciudad domina en el triángulo entre China, Japón y Corea, por más que China carezca de salida franca al mismo. Podría decirse sin miedo al equívoco que la pérdida de esta ciudad terminaría con cualquier aspiración de Rusia como gran potencia en un mundo multipolar. De ahí el ingente esfuerzo realizado en la última década tanto por fortalecer la economía regional, como por devolver su esplendor a la flota del Pacífico tanto en lo referente a su capacidad convencional, como estratégica. Y es que sin Vladivostok, con su salida al mar del Japón, Rusia se vería condenada a ser un actor secundario, aun cuando mantuviera Kamchatka y con ella, Petropavlovsk y mantuviese una salida al Pacífico.

Vladivostok, o más bien los buques y unidades allí basadas, tienen la misión de proteger no solo la soberanía rusa sobre este territorio, sino también las hipotéticas amenazas que pueda afectar a otros puertos regionales de relevancia como Nakhodka o Vanino, ambos importantes puntos de salida para los hidrocarburos y el carbón y, en el caso de este último, nodo fundamental por ser uno de los destinos del BAM. El BAM o Baikal-Amur Mainline es el ramal norte del Transiberiano que

pasa por Komsomolk del Amur y alcanza el Pacífico precisamente en dicha ciudad. Constituye la artería de comunicación más relevante en toda la región, junto con el tráfico marítimo y aéreo, pues la enormidad y orografía de los *Krai* de Javárovsk y de Primorie hacen imposible la construcción de carreteras de mención, salvo entre grupos de núcleos urbanos cercanos.

Otra de las razones por las que Vladivostok es importante es la pesca. Tanto en el mar del Japón como en el Pacífico los pesqueros rusos logran importantes capturas en competencia con los siempre ávidos Japón y China. La actual flota pesquera rusa, muy disminuída respecto a la soviética, sigue sobrepasando los 3.100.000 de toneladas al año y ha tenido notables problemas para luchar contra la falta de inversiones por una parte y contra la pesca ilegal por otra. Esto explica el esfuerzo realiado en los últimos años, en los que se ha renovado por completo la flota del FSB, organismo que se encarga, entre otras cosas, de la vigilancia aduanera y pesquera. Para esta tarea, la posición de Vladivostok, muy cerca de Corea del Norte, de donde proceden buena parte de los buques que faenan ilegalmente en aguas rusas, es fundamental.

Hemos mencionado de pasada los hidrocarburos y es que, una vez más, aparecen como un factor de primer orden para explicar el reforzamiento de las defensas en torno a Vladivostok. Esta ciudad protege la entrada natural desde el mar de Japón al estrecho de Tartaria y este, a su vez, da pleno acceso a Sajalín, región en la que reposan alrededor del 11% de las reservas de hidrocarburos rusos. Desde hace más de una década, estos yacimientos han sido objeto de una fuerte inversión por parte de compañías tanto estatales como occidentales y exportan buena parte de su producción a Japón y China. La mayor parte de estos yacimientos se sitúan en la costa oeste de la isla de Sajalín, en el mar de Ojostk, en una zona prácticamente equidistante entre Vladivostok y Petropavlovsk. No obstante, dado que la mayor parte del tráfico marítimo que generan parte de la zona sur de la isla, más exactamente de Korsakov, a través del estrecho de La Perouse en dirección a Honshu, en su defensa Vladivostok es la base más importante.

Las Kuriles son otro de los temas candentes de la región. Invadidas por la Unión Soviética en los últimos días de la Segunda Guerra Mundial, Japón nunca ha reconocido la soberanía soviética primero y actualmente rusa sobre las cuatro islas

más importantes del sur de esta cadena; Iturup, Kunashir, Shicotán y Jabomai. Aun a pesar de que en los últimos tiempos la tensión entre ambos países se ha rebajado, conviene recordar que nunca llegaron a firmar formalmente la paz y que Rusia está reforzando día a día su despliegue militar en la zona, clave para hacer del mar de Ojotsk un lago ruso. Así las cosas, en los últimos meses Rusia ha situado una división de misiles de costa *Bal* en la isla de Kunashir, que se complementaría con otra división de misiles de costa *Bastion* en la isla de Iturup y las ha protegido con sistemas antiaéreos 9K332 Tor-M2E de corto alcance a la espera de desplegar en la zona sistemas S-300 en sus últimas variantes o S-400 *Triumf* que logran crear una zona de exclusión aérea, de ser necesario, sobre las islas. Además, se ha anunciado públicamente la intención de construir una nueva base naval en una de las islas de este archipiélago, capaz de dar cobijo a cualquier buque de la VMF, independientemente de su porte, lo que no hará sino reavivar los temores japoneses, a la vez que ayudar a Rusia a mejorar su logística al tener un nuevo punto de apoyo entre Vladivostok y Petropavlovsk.

Llegados a este punto conviene destacar que, como hemos dicho, la flota del Pacífico fue la más castigada por los recortes de los últimos años del socialismo y de la década de los 90. Como consecuencia, tanto el número de submarinos, como de buques de superficie en todas sus variantes cayó en picado. Lo hizo hasta el punto de que, entre los años 1997 y 2002 el número de salidas navales se redujo prácticamente a cero tanto por la falta de fondos, como por la imposibilidad técnica de navegar en unos buques que llevaban años sin mantenimiento. A pesar de que desde la llegada de Vladimir Putin al poder en el año 2000 y el varapalo que para la Armada rusa supuso la pérdida del submarino *Kursk*, la inversión ha ido en aumento año a año, la flota del Pacífico sigue sin ser ni una sombra de lo que fue. No obstante, se han recuperado para el servicio submarinos convencionales de la clase Kilo y de la clase Oscar II y buques de superficie como el crucero *Varyag* de la clase *Slava* o destructores de las clases *Udaloy* y *Sovremennyy*. Lo que quizá más importante, pues buena parte de los problemas de la flota estaban causados por una industria naval anticuada, se está invirtiendo en reformar astilleros como los de Komsomolsk o como el de Zvezda que, aunque orientado ahora al sector civil, seguirá siendo un importante activo para la Armada.

El problema para Rusia es que, lejos de contar con una flota con capacidades oceánicas como la que llegó a tener en los años 80, vuelve a manejar una Armada costera en la que la mayor parte de las unidades son corbetas, apoyadas por buques de apoyo o incluso de desembarco de pequeño tamaño (clases *Ropucha* y *Alligator*). Carece pues de la capacidad logística necesaria para proyectar y sostener su poder naval lejos de sus principales bases y ya no tiene la red de bases de la que dispuso una vez la Unión Soviética bien porque algunas instalaciones en el propio país han sido clausuradas al reducirse el tamaño de las Fuerzas Armadas, bien porque se cesado en su uso, como en la famosa base de Cam Ranh, en Vietnam, que permitía la presencia en todo el Sudeste Asiático. La cancelación del contrato con Francia para la venta de dos portaeronaves de la clase Mistral supuso un duro golpe, pese a las compensaciones económicas, en tanto la industria naval rusa todavía tiene serios problemas en cuanto a construcción modular (carecen de grandes grúas puente en la mayor parte de sus astilleros), software de ingeniería naval que permita el diseño de grandes —y complejas— unidades, personal y componentes relacionados con la propulsión, como las turbinas. Así las cosas, la recuperación de la capacidad de aguas azules continúa postergándose en el tiempo, a pesar de lo cual sus buques de superficie no dejan de hacer patrullas más allá del mar de Japón.

Con todo, para las actuales necesidades rusas esta Armada, si continúa remozándose, puede ser suficiente. Como nos explicaba el profesor Milan N. Vego, para una marina costera el problema de conseguir el control de un mar reducido o parte de él se puede resolver en estrecha colaboración con la aviación basada en tierra y las tropas sobre el terreno. En esta estrategia Vladivostok y las instalaciones militares que la envuelven son una vez más la clave de bóveda del control ruso sobre Sajalin, las Kuriles, el norte del mar de Japón, el estrecho de Tartaria y el estrecho de La Perouse. De ella parten los buques que sustentan el actual despliegue, que protegen las líneas interiores, que realizarían, en caso de conflicto, los desembarcos necesarios y que hostigarían al enemigo en caso de que alguien lograra penetrar la zona A2/D2 que poco a poco están tejiendo en la región.

El componente fundamental de esta red recae sobre los sistemas antiaéreos que Rusia ha desplegado en Vladivostok y en su entorno. Se trata de sistemas S-300 y

S-300PMU, a los que han de sumarse los dos batallones S-400 *Triumf* trasladados a la ciudad en 2015 (1533.º regimiento antiaéreo). También el 589.º regimiento antiaéreo que opera en Nakhodka, está armado con S-400 Triumf con los que Rusia puede establecer una zona de denegación de acceso que se acerca mucho a las costas de Hokkaido. Si, como se espera, Rusia continúa implementando una red antiaérea más densa o se instalan estos sistemas en las Kuriles, el cerco sobre Hokkaido quedaría completo, pues un regimiento que operase desde la isla de Kunashir, teóricamente cubriríntrional de Japón y el importante estrecho de La Pérouse.

En resumen, Vladivostok es el principal activo ruso en Extremo Oriente dado que:

1. Su situación privilegiada permite el comercio a través del mar de Japón o por vía terrestre con las cercanas China, Japón, Corea del Norte y Corea del Sur.
2. A través de los estrechos de La Pérouse, Tartaria, Sugaru, Tsushima, Corea y Kanmon se abre al Pacífico, al mar de Ojostk, al mar de China Oriental y al mar Amarillo.
3. Dispone a su alrededor de instalaciones navales, terrestres y aéreas suficientes como para proyectar el poder militar ruso sobre todo el mar de Japón, la península de Corea y las islas de Honshu y Hokkaido.
4. Es la llave que permite cerrar el mar de Ojostk a cualquier fuerza extranjera, una de las claves para mantener la seguridad de los SSBN rusos.
5. Se beneficia de la existencia de un complejo industrial militar, que tiene también como nodos a Komsomolsk del Amur y Javárovsk, en el que se encuentran todas las industrias necesarias para sostener el poder militar ruso en Extremo Oriente.

Petropávlovsk-Kamchatski

La ciudad de Petropávlovsk, situada en la costa oriental de la península de Kamchatka es, a pesar de contar con casi 200.000 almas, una ciudad prácticamente aislada. Las únicas conexiones posibles, a la espera del desarrollo de nuevas infraestructuras son, por vía aérea o marítima. Por su posición a mitad de camino entre el mar de Japón y el estrecho de Bering, está llamada a convertirse en un puesto militar cada vez más importante para la Federación Rusa, toda vez que el futuro de esta se fía al desarrollo del Ártico y Patropávlovsk es, desde el este y junto

con Vladivostok, la puerta que controla la entrada a la Ruta del Norte. Es además, una escala casi obligada para los buques que han de acometer este recorrido y que apenas encontrarán puertos de mención desde Vladivostok hasta Anadyr, unos 1.700 kilómetros más al norte.

A pesar de que no haya un gran número de buques de guerra basados en Petropavlovsk —apenas alguna corbeta y lancha lanzamisiles—, al otro lado de la bahía en la que se asienta la ciudad está la base de submarinos de Vilkovo, en la bahía de Krasheninnikov. Esta instalación alberga los submarinos estratégicos de la flota del Pacífico, pertenecientes a la 16.ª Escuadrilla: SSBN Proyecto 667BDR Kalmar (Delta III) K-223 *Podolsk*, K-433 *Georgiy Pobedonosets* y K-44 *Ryaza*n así como dos unidades del Proyecto 955 Borei, el K-550 *Alexander Nevskiy* y el K-551 *Vladimir Monomakh*, a la espera de la llegada de nuevas unidades. De hecho, la intención del Ministerio de Defensa es dotar a esta unidad con tres nuevos SSBN clase Borei antes de un lustro, con lo que se alcanzarían unos niveles de operatividad nunca vistos desde la Guerra Fría. En la misma base se pueden encontrar también SSN de la clase Akula y SSGN clase *Oscar II,* así como algún SS clase *Kilo* cuya misión principal era la de proteger las cosas rusas contra los grupos de protaviones enemigos *(Oscar II),* escoltar a los SSBN propios *(Akula)* y amenazar las líneas de comunicación marítimas enemigas *(Akula y Kilo).*

Esta base naval, que hace tres décadas daba cobijo a decenas de unidades (al caer la Unión Soviética la Armada roja tenía en servicio más de 250 submarinos sumando todas las clases), ha vivido años de abandono, en los que ha visto cómo sus infraestructuras se quedaban anticuadas y como los submarinos allí basados literalmente se hundían por falta de mantenimiento. Por fortuna para Rusia, la mejora en las condiciones económicas unida a la concienciación en torno a la importancia de la VMF, ha logrado comenzar a revertir la situación. En los últimos años se han recuperado submarinos para el servicio y se ha comenzado la construcción de nuevas clases. Lo que es más, la base de Vilkovo se ha modernizado para dar cabida a los nuevos SSBN *Borei*, con la construcción de nuevos muelles dotados de la maquinaria necesaria para abastecer a dichos submarinos y para manejar con seguridad los SLBM que portan, y con la recepción de una grúa flotante SPK-19150.



Figura 3: MiG-31 basado en Yelizovo. Fuente – Wikimedia Commons

Más allá de la base de submarinos, el entorno de Petropavlovsk alberga otras instalaciones militares y unidades de mención, dedicadas a la defensa antiaérea, así como a la guerra antisubmarina y de superficie, eso sí, siempre en busca de la negación del espacio aeronaval y submarino, pues apenas cuentan con capacidades de ataque y proyección. En este sentido, hasta la llegada de los modernos S-400 *Triumf*, la defensa antiaérea de la base de submarinos, así como del resto de instalaciones militares en torno a Petropavlovsk dependía por una parte de las baterías S-300PM en Vilkovo y Yelizobo. Por otra, de la protección que ofreciese el regimiento de MiG-31 estacionado en la cercana base aérea de Yelizovo. Respecto a la capacidad AsuW y ASW quedaría cubierta tanto por la docena de Ilyushin Il-38 destinados en dicha base aérea, como por los sistemas de misiles antibuque *Redoubt* —poco a poco sustituidos por los nuevos *Bastion-P* (350 kilómetros de alcance)—, pertenecientes a la 520.ª brigada de Artillería de Costa, además de por los buques y submarinos allí basados.

Puede resultar chocante semejante despliegue en una zona tan remota y prácticamente salvaje, cuyo motor económico, aparte de la pesca y la industria maderera es el turismo de aventura, verdadera fuente de divisas para toda la península de Kamchatka, repleta de parques naturales y de cotos de caza a los que los extranjeros adinerados acuden para tratar de cobrarse algún oso. En la Guerra Fría la presencia allí se explicaba por ser un lugar inmejorable para los SSBN que podían bien acceder a las zonas árticas, bien al Pacífico, o realizar sus largas

patrullas en la seguridad que ofrecía el mar de Ojostk. Hoy en día la situación es muy diferente y, si bien mantiene su importancia como base de la flota estratégica, cada vez más sus usos irán derivando hacia las misiones más convencionales: Seguridad Marítima, Control Pesquero o Búsqueda y Rescate en el Mar.

La razón de este cambio se debe al desarrollo del Ártico y el nuevo vigor de la Ruta del Norte que, si los planes del Gobierno ruso llegan a cumplirse, supondrá un revulsivo tanto para la región, como para el conjunto de la economía rusa. Hace dos años, el Gobierno ruso publicó el Plan de Desarrollo Integral para la Ruta del Norte 2015-2030. El plan subraya la importancia de proporcionar una navegación más segura, además de remarcar la importancia estratégica de la NSR (Northern Sea Route) para la seguridad nacional rusa y pretende crear las infraestructuras necesarias para su explotación comercial, además de para garantizar el control ruso sobre el Ártico y sus recursos. El incremento del transporte marítimo en la ruta crece a gran velocidad. Si en 2013 se transportaron 3,9 millones de toneladas y en 2014, 4,0 millones, la cifra en 2015 ascendió a 5,4 millones y en 2016 a 6,9 millones. La entrada en funcionamiento de la planta de gas de Yamal y del puerto de Sabetta, en la península de Yamal, destinado a dar salida a la producción de la planta terminará por multiplicar el tráfico por esta ruta tanto en dirección a Europa como a Asia. Se calcula que solo el tráfico procedente de Sabetta debería alcanzar los 17,6 millones de toneladas por año a partir del año 2021, cuando la planta esté a pleno rendimiento. Nada en comparación con los más de 100 millones de toneladas de mercancías transportadas que esperan alcanzarse en 2030, cuando a través de esta ruta pase desde el cobre de Noríilks al carbón, oro y tungsteno de Chukotka o cualquier otra mercancía susceptible de ahorrar tiempo y dinero al evitar la ruta típica por el canal de Suez, entre China, Corea y Japón y el Norte de Europa. Petropavlovsk pues, se encuentra situada en una posición privilegiada para controlar los accesos a esta ruta y, en general, para controlar todo el tráfico marítimo en torno o a través del estrecho de Bering.

Además, a diferencia de ciudades como Anadyr, en el Krai de Chukotka, Petropavlovsk cuenta con infraestructuras suficientes para mantener un amplio despliegue militar, de ser necesario y está notablemente más cerca de las grandes industrias militares del Extremo Oriente ruso. Estas, como la fábrica de aviones de

KnAAZ (Komsomolsk-on-Amur Aircraft Plant) o la Amur Shipbuilding Plant en la misma localidad y dedicada a la construcción de buques y submarinos, se encuentran a unos 1.500 kilómetros de Petropavlovsk, lo que, para la magnitud de Rusia, puede considerarse una distancia asequible.

En resumen, la base de Petropavlovsk ofrece a Rusia:

1. Base segura para su flota estratégica.
2. Control sobre uno de los extremos de la Ruta del Norte.
3. Proteger el acceso norte al mar de Ojostk.
4. Mantener la presencia naval en la región.

Christian D. Villanueva López

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

03/2018 30 de mayo de 2018

Antonio Fonfría Mesa

Proyecciones del gasto de defensa 2040

Proyecciones del gasto de defensa 2040

Resumen

La evolución creciente de las necesidades sociales de los países y, particularmente de España, dejan poco espacio al gasto en defensa. Las prioridades políticas y las percepciones y prejuicios sociales han llevado a una situación de elevada complejidad para mantener unos niveles de seguridad adecuados. ¿Qué ocurrirá en los próximos años con el gasto en defensa? ¿Qué escenarios son los más probables? Esto es lo que se trata de desarrollar en este artículo desde una perspectiva comparada.

Abstract

The growing evolution of social needs in most countries and particularly in Spain, leave little room for defense spending. Political priorities and social perceptions and prejudices have led to a situation of high complexity to maintain adequate levels of security. What will be the evolution of defence spending in the next 20 years? Which are the most likely scenarios? This is what we are trying to develop in this article from a comparative point of view.

Palabras clave

Gasto en defensa, 2040, tendencias, análisis comparativo.

Keywords

Defence spending, 2040, trends, comparative analysis.

Introducción

Realizar ejercicios de proyección a futuro, cuando ese futuro es en muy largo plazo, resulta extremadamente delicado. En primer lugar debido a los riesgos que implica realizar supuestos —más o menos realistas—, acerca del comportamiento de un conjunto de variables que definan el marco general del problema a abordar. En segundo lugar, detrás de cualquier estudio de este tipo es casi seguro que habría que contar con el surgimiento algún cisne negro, ya que en periodos temporales amplios la probabilidad de que aparezcan es elevada. Finalmente, el autor arriesga mucho.

Pues bien, a pesar de todas estas restricciones, se ha intentado elaborar un marco general a partir del cual se ha realizado un análisis posterior acerca de cómo sería el gasto en defensa de un conjunto de países y, particularmente en España, durante el periodo 2017-2040. Para ello se han utilizado fuentes internacionales que permiten una mejor y más homogénea comparación de la información —FMI, BM, SIPRI,…—.

El conjunto de países incluidos —España, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, China y Rusia—, trata de recoger un espectro amplio de comportamientos y situaciones y salirse de los más analizados conjuntos homogéneos de países —OTAN, UE,…—, a fin de mostrar algunas diferencias que pueden condicionar la posición de España en ese amplio periodo de tiempo.

El análisis comienza analizando algunas tendencias generales en la población, el PIB, el déficit y la deuda públicos, para pasar posteriormente a plantear escenarios de evolución del gasto en defensa apoyados en dichos aspectos.

Tendencias globales

La evolución de la economía mundial hasta 2040 depende de un elevado conjunto de aspectos y, muchos de ellos muestran una importante volatilidad. Así, desde los aspectos reales —PIB, inversión, empleo, precios,…—, hasta los financieros, fiscales y monetarios —déficit y deuda públicos, etc.—, han de ser controlados a fin de ofrecer un marco que otorgue cierta estabilidad y credibilidad a las estimaciones posteriores. Con ese fin, se ha dibujado un escenario que pretende servir de soporte para el análisis del gasto en defensa posterior.

En este sentido, se ha partido de un contexto global en el que se observan un conjunto de tendencias con relación a los aspectos que más pueden afectar a la evolución de dicho gasto. Estas tendencias se concretan en los siguientes epígrafes.

Tendencias del PIB

Las economías que se consideran en este análisis suponen en 2017 un 54% del PIB mundial y siguen manteniendo un peso similar en 2040. Son las que poseen un efecto global más intenso en la toma de decisiones a nivel mundial y, algunas de ellas suponen retos de distinta índole y en diversas dimensiones para la economía española: económica, comercial, estratégica y militar.

En términos generales y por lo que se refiere al PIB, los principales países europeos y Rusia no muestran cambios en la tendencia del volumen absoluto del producto. Su trayectoria parece bastante lineal, con crecimientos medios alrededor del 2,4%, menor que el del conjunto del mundo que se estima en un 3,2%. Igualmente, EE. UU. y China se encuentran por debajo de dicha media, pero es necesario destacar que se observa un claro efecto de convergencia de China con los EE. UU., que es rebasado en su PIB. A esta situación sigue de un importante crecimiento, de la economía China a partir del año 2020, llegando al final del periodo a superar en un 25% al PIB de los EE. UU. Por lo que España se refiere, su PIB absoluto se encuentra por debajo del resto, manteniendo esa posición de potencia económica intermedia que posee hoy día.

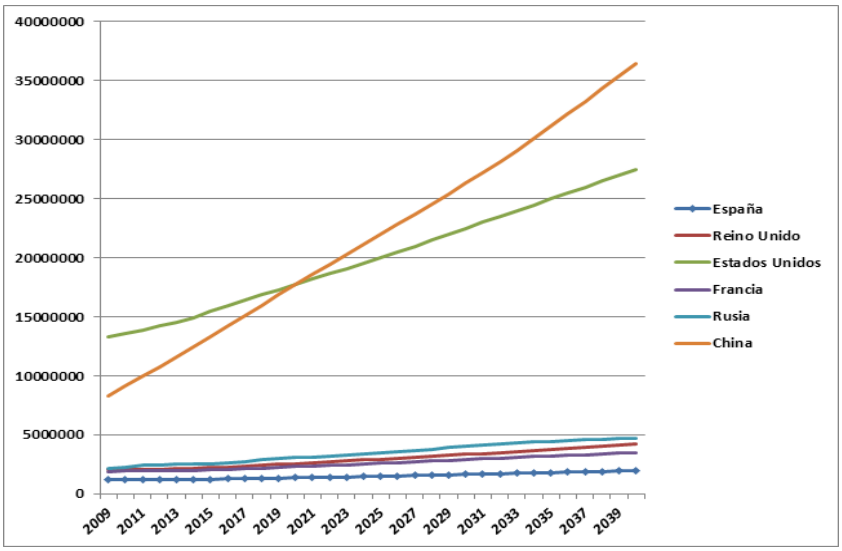


Gráfico 1: PIB real. Proyecciones a 2040. Mill. $. Fuente: Elaboración propia con datos FMI.

En cuanto a la dinámica que sigue cada país, reflejada en sus tasas de crecimiento, hay importantes disparidades. Particularmente, España cuenta con crecimientos por debajo de la media hasta bien entrado el periodo y Rusia muestra reducciones de su crecimiento importantes, siendo las tendencias globales claramente decrecientes.

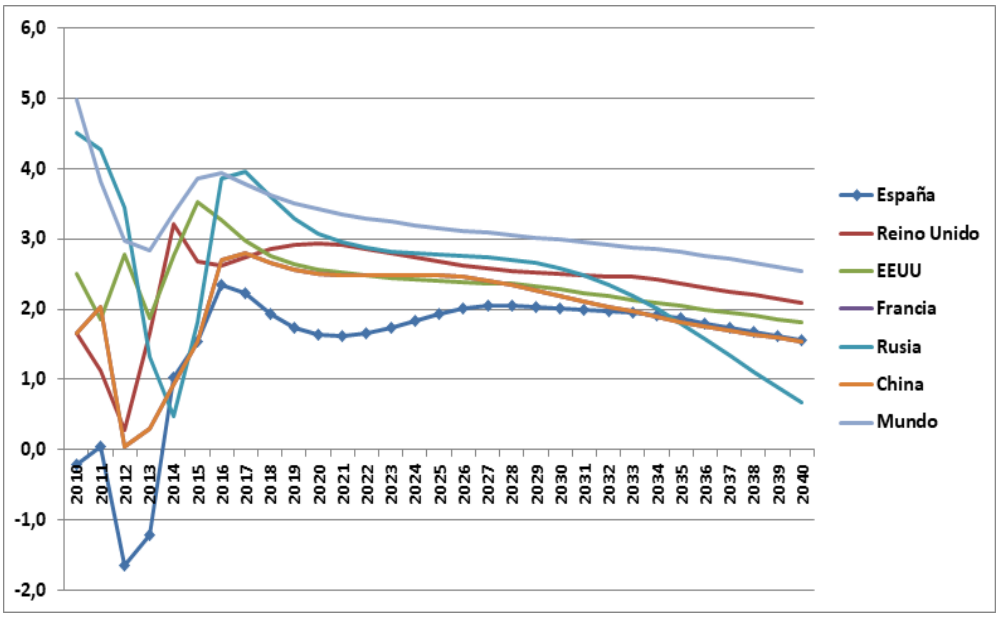


Gráfico 2.- Tasas de crecimiento anuales del PIB real. Proyecciones a 2040 (%).
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Tendencias de la población

Según Naciones Unidas, en las próximas décadas se observa un crecimiento más lento de la población mundial, situándose en el año 2040, alrededor de 9.000 millones de personas. Estos resultados se basan en la variante de proyección media, que asume una disminución de la fecundidad en los países donde las familias numerosas siguen siendo frecuentes, así como un ligero aumento de fertilidad en varios países con menos de dos hijos por mujer en promedio. Adicionalmente, las perspectivas de supervivencia se prevé que mejoren en todos los países.

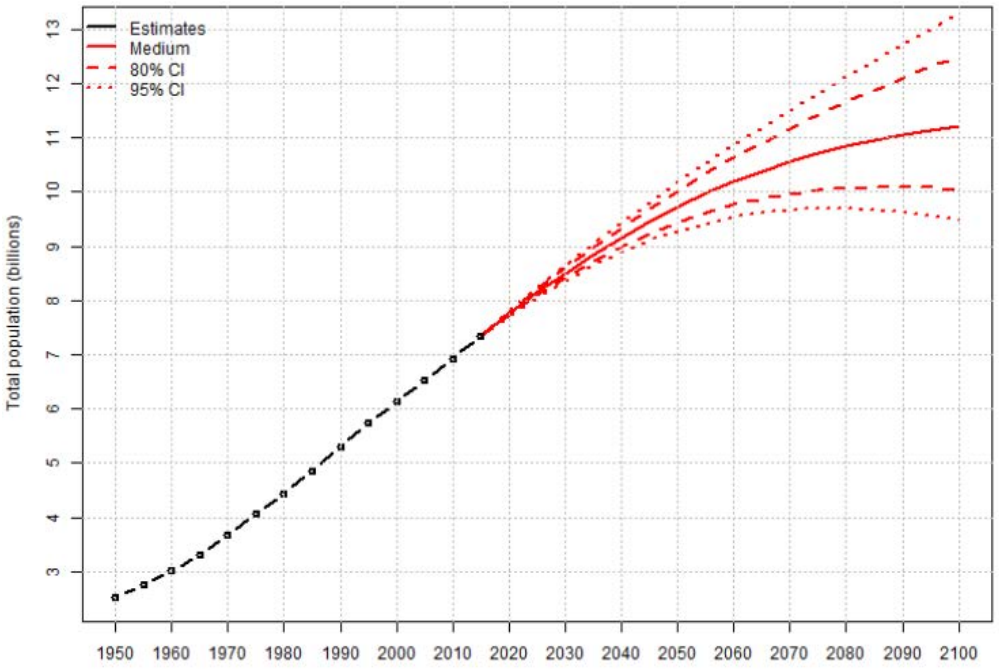


Gráfico 3.- Población mundial: Estimaciones 2015-2100. Intervalos de confianza al 80 y 95%. Fuente: United Nations (2015)[1].

Con relación al conjunto de países analizados, las tasas de variación de la población son positivas y decrecientes, salvo en los casos de España y China en los cuales son negativas —gráfico 4—. En el caso español, según las cifras del INE, la población total estaría situada en 44,8 millones de personas en 2040[2], debido fundamentalmente a la reducción del número de mujeres en edad fértil a causa del importante descenso de las tasas de natalidad. Esta situación se conjuga con una esperanza de vida que se acerca a los 90 años en el caso de las mujeres y a los 85 para los hombres. Por lo tanto, de la unión de estos aspectos se deriva un importante conjunto de factores a tener en consideración y que afectan de manera directa a los aspectos presupuestarios. Básicamente, el aumento de las necesidades de gasto social en personas mayores, el aumento de las cargas sociales de los cotizantes y la reducción de la base de la pirámide poblacional.

[1] United Nations (2015) *«World Population Prospects. The 2015 Revision. Key findings and Advanced Tables»*. Nueva York.
[2] Según el trabajo de PwC (2013), la población española mostraría una reducción aún mayor, no llegando a los 44 millones de habitantes en 2033. PwC (2013) *«La Economía Española en 2033»*. Madrid.

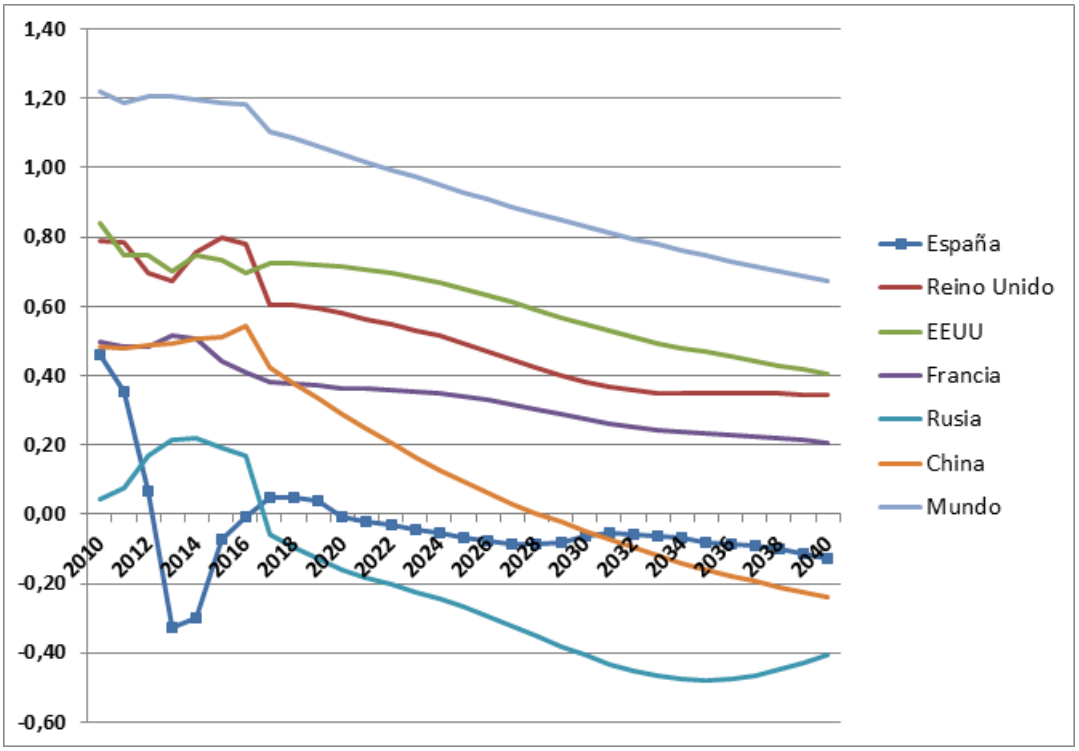


Gráfico 4.- Tasas de crecimiento de la población. Proyecciones a 2040. (%). Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

***Tendencias del PIB* per cápita**

Como consecuencia de la evolución del PIB y de la población, el PIB *per cápita* tiende a crecer durante el conjunto del periodo —gráfico 5—. No obstante, las diferencias entre los países persisten y, aunque China muestra un crecimiento muy superior al del resto de los países, cercano al 5% de media en el periodo, seguido de Rusia, un 2,7%, dado que parten de niveles de renta *per cápita* menores, su posición no varía. España, por su parte, se mantiene en una posición intermedia, con un crecimiento del 1,5% para el conjunto de los años considerados.

A modo de resumen de las tendencias observadas con relación al PIB, a la población y al PIB *per cápita*, el cuadro 1, muestra tanto los valores medios por país y para el total mundial, así como la dispersión —a través de la desviación típica—, y el coeficiente de variación. Los resultados revelan que el crecimiento económico español se encuentra tanto por debajo del conjunto de los países analizados, como de la media mundial y, tanto en términos absolutos, como per cápita. La reducción de la población, aunque con tasas pequeñas, acumulan un porcentaje negativo mostrando igualmente su caída.

En definitiva, la posición relativa de España en el contexto anterior sigue siendo similar a la actual, con una reducción clara de la población.

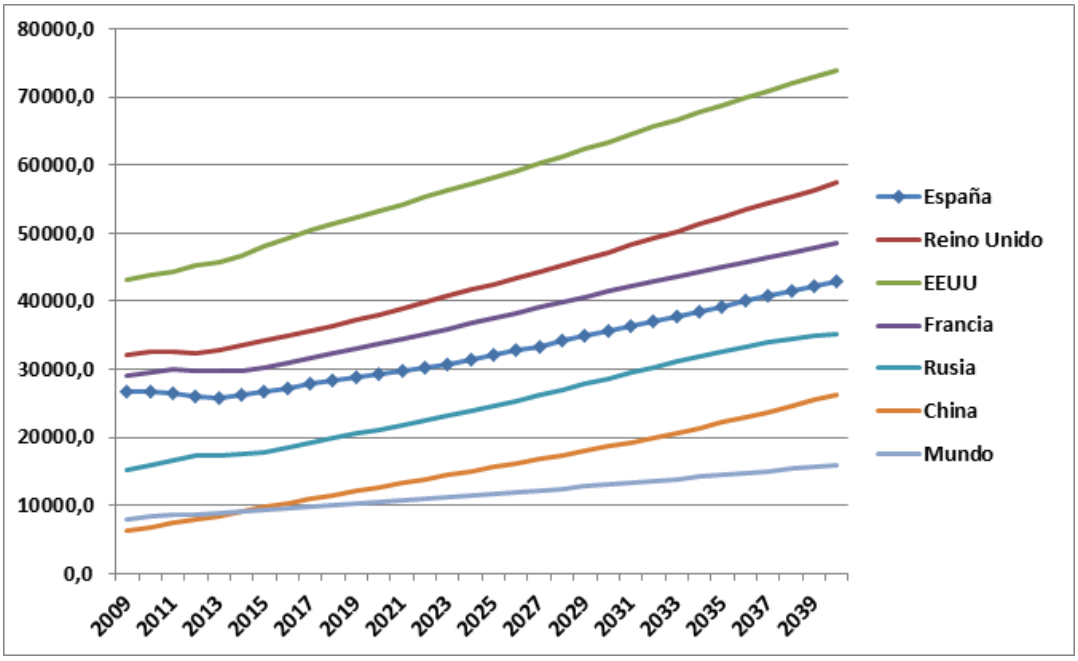


Gráfico 5.- Tendencias del PIB *per cápita*. Proyecciones a 2040. ($).
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI y del Banco Mundial

	PIB real		Población		PIB pc	
	Media	**CV**	**Media**	**CV**	**Media**	**CV**
España	*1,5*	*62,3*	*-0,04*	*	*1,5*	*63,5*
Reino Unido	2,4	23,7	0,51	30,4	1,9	32,5
Estados Unidos	2,4	17,0	0,62	19,6	1,8	19,0
Francia	2,0	32,2	0,34	27,9	1,7	40,6
Rusia	2,5	40,4	-0,22	*	2,7	35,0
China	2,0	32,2	0,13	197,3	4,8	35,6
Mundo	3,2	15,4	0,94	19,0	2,2	16,5

Cuadro 1.- Valores medios y dispersiones de las tasas de crecimiento de las proyecciones.
Fuente: Elaboración propia.

(*): Los coeficientes de variación se definen como el cociente entre la desviación típica y la media. No tienen sentido en el caso de valores negativos de la media.

Tendencias de déficit y deuda públicas

A raíz de la crisis económica y financiera que comenzó a finales de 2007, la política económica española en lo que a la parte fiscal se refiere, experimentó una importante reducción de ingresos públicos que no fue compensada con la caída del gasto, lo cual generó importantes déficit públicos. Las correcciones posteriores, junto con la reforma de la Constitución y las presiones de la UE, han ido aminorando esa brecha que es complicado cerrar. A largo plazo, algunos análisis muestran que la tendencia hacia una reducción cercana al equilibrio —cifra estipulada por los países miembros de la UE—, sólo se conseguirá de manera circunstancial y en función de los movimientos cíclicos de las economías.

No obstante, debido tanto a motivos demográficos, como a los problemas estructurales de desempleo que afectan ambos a la recaudación y al gasto, la reducción del déficit será lenta y con importantes efectos de *stop&go*, lo cual indica una larga senda temporal al equilibrio. Adicionalmente, el relativamente reducido crecimiento económico, no supone una situación positiva para la actuación de efectos derivados del aumento sostenido e intenso de las rentas.

Por lo que respecta a la deuda pública, las diferencias que se observan entre distintas estimaciones son muy amplias. El Banco Internacional de Pagos (BPI), asume una serie de supuestos: supone que la tasa de interés efectiva real que se paga por la deuda es igual a su promedio de los 10 años previos a la crisis (1998-2007). En segundo lugar, supone que el PIB real crece a su tasa potencial, conforme a las estimaciones de la OCDE para el periodo 2012-2025. Por último, no incluye las posibles interacciones entre el producto, las tasas de interés y la política fiscal[3]. Esto le lleva a considerar una evolución en tres escenarios que indican que, en el caso español, se pudiera elevar la ratio deuda/PIB hasta límites muy elevados y poco creíbles.

[3] BPI (2010) «80.º Informe Anual». Basilea, Suiza.

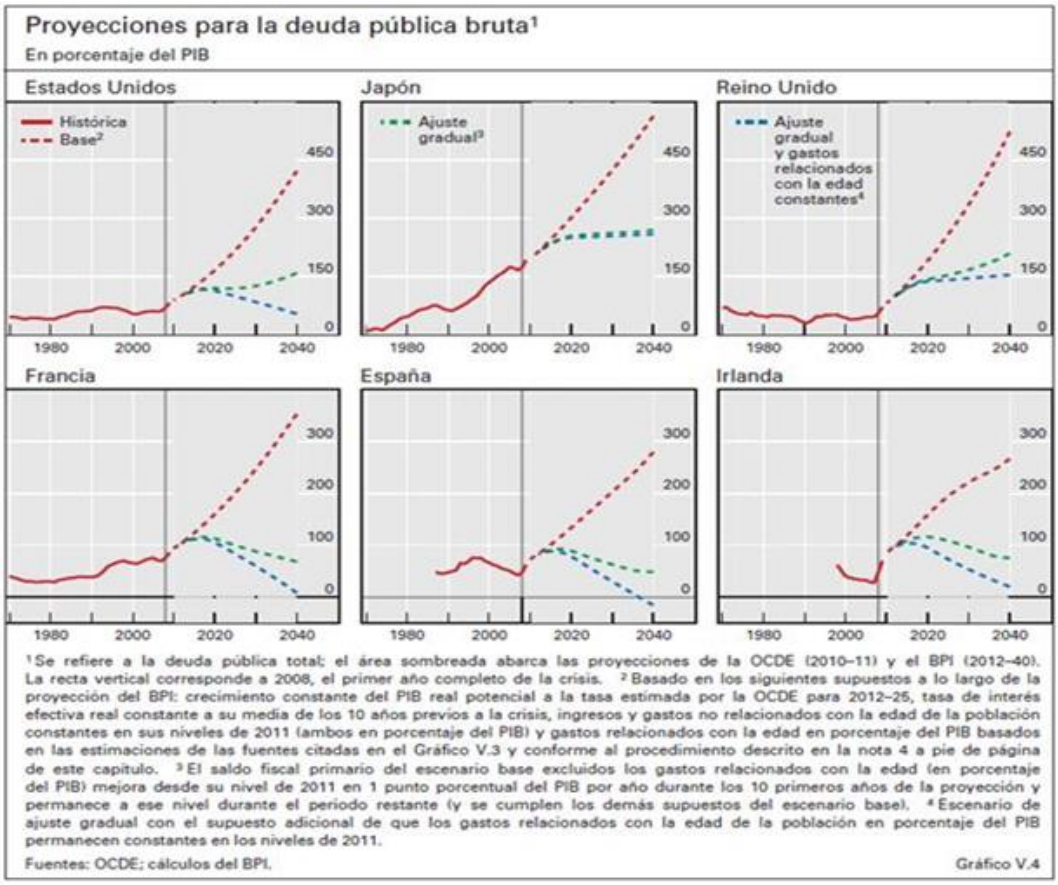


Gráfico 6.- Proyecciones para la deuda pública bruta. En % del PIB

Sin embargo, las estimaciones realizadas a partir de la información hasta 2022 hechas por el FMI, muestran un aumento de la deuda moderado, que tiende al 120% del PIB en 2040 en el caso español —gráfico 8—. No es de extrañar, si se considera que los gastos relacionados con la edad de la población van a ser crecientes en los próximos años. Sin embargo, la tendencia de la deuda con relación al PIB en el conjunto de la zona euro es más moderada, sin llegar a rebasar la barrera del 100% en 2040.

Evolución del gasto en defensa: Proyecciones

Realizar proyecciones del gasto en defensa de los países no es tarea sencilla, ya que ha de tenerse en consideración un amplio conjunto de factores que pueden afectar de

manera más o menos intensa su evolución. Sin embargo, la literatura ha logrado destacar un conjunto de aspectos que han de tenerse en consideración a la hora de inferir los factores que explican el gasto en defensa[4]. De manera abreviada, podría decirse que, tal y como exponen algunos autores[5], los factores que llevan a definir la demanda de gasto en defensa son fundamentalmente de tres tipos: económicos, políticos y militares.

No obstante, además de aspectos puramente estratégicos, debidos a respuestas ante cambios en el escenario internacional, la demanda del gasto en defensa se ha visto afectada por modificaciones en las preferencias de las sociedades desarrolladas que no admiten elevaciones importantes de aquel. Obviamente, la respuesta de las instituciones —partidos políticos, esencialmente— ha de ser la de atender a la demanda del votante mediano, como forma de obtener votos, lo que conduce a no elevar sustancialmente el gasto en defensa[6].

En este sentido, la cantidad de recursos destinados a la defensa se han hecho depender del gasto realizado por el rival, o por la aparición de nuevos riesgos y amenazas —efecto de reacción— y del coste pasado de la asunción de decisiones de gasto en defensa[7] —efecto fatiga—.

Por otra parte, el denominado enfoque burocrático, centra su atención en el comportamiento del sector público a lo largo del tiempo, de forma que debido a la complejidad del proceso de toma de decisiones con relación al gasto en defensa, la rutina en su práctica lleva a un importante grado de «incrementalismo» del gasto, esto es, existe cierta capacidad de predicción del mismo vinculada a su historia, por lo que el gasto del año anterior se convierte en el principal factor explicativo del gasto en el

[4] Fonfría, A. y Marín, R. (2012) «Factores Explicativos del Gasto en Defensa en los Países de la OTAN». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 0. Pp. 9-31.
[5] Fritz-Aβmus, D. y Zimmermann, K. (1990) «West German demand for defence spending», en *The economics of defence spending: an international survey*, Hartley, K. y Sandler, T., Londres y Nueva York, Routledge, pp. 118-147.
[6] Dudley, L. y Montmarquette, C. (1981) «The demand for military expenditures: An international comparation», *Public Choice*, 37 (1), pp. 5-31.
[7] Bernauer, T., Koubi, V. y Ernst, F. (2006) «Does neutrality make a difference? Explaining patterns of Swiss defense spending in 1975-2001», *CIS Working Paper*, 27.

año actual[8]. Esta situación supone que un estimador importante del gasto en defensa es el propio gasto en periodos anteriores[9].

Dentro de este conjunto de análisis, la variable más utilizada en la explicación de la demanda de defensa es la renta, que muestra una relación positiva con el gasto militar. Sin embargo, en estudios posteriores, se ha observado que la capacidad explicativa de esta variable es más reducida en aquellos países con mayor nivel de desarrollo[10]. Esta aparente contradicción se puede explicar a partir de factores internos del país —situación de estabilidad política— y por la ausencia de amenazas cercanas a su seguridad, lo cual supondría que, debido a la existencia de un coste de oportunidad entre el gasto en defensa y otros gastos públicos, el primero tuviera un coste inferior al segundo y la asignación de recursos se orientase hacia otros gastos no relacionados con la defensa.

En esta misma línea, las amenazas externas habrían de incorporarse al modelo, ya que afectan no sólo a un país individualmente, sino que además modifican el reparto de cargas entre países cuando existen alianzas, conduciendo a comportamientos de *free rider*, esto es a través de una respuesta de sustitución de gastos propios por los de los aliados[11].

Finalmente, es necesario subrayar la clara diversificación de las amenazas: estados fallidos, distintos orígenes de terrorismo, medioambiente, ciberataques, aumento de precio/escasez de materias primas, problemas de protección de infraestructuras críticas, etc. Esta situación impone también cambios en la composición del gasto, no sólo el destinado a defensa, sino aquel más vinculado a seguridad, lo cual lleva a un terreno de cierto solapamiento o zona de grises que desde una perspectiva institucional o administrativa se encuentra dividida, pero que en la realidad se muestra mucho más difusa. Así, a fin de evitar problemas de definición e incluso de asignación presupuestaria, las proyecciones del gasto se han realizado a partir de la información

[8] Fonfría, A. (2013) «Defense spending in Spain. A methodological note». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 1. Pp. 381-401.
[9] Dunne, J.P. y Perlo-Freeman, S. (2003) «The demand for military expending in developing countries: A dynamic panel analysis», *Defence and Peace Economics*, 14, (6), pp. 461-474.
[10] Pérez-Forniés, C., Gadea, M.D. y Pardos, E. (2004) «Gasto en defensa y renta en los países de la Alianza Atlántica», *Hacienda Pública Española*, (170), 3, pp. 137-153.
[11] McGuire, M.C. (1982) «U.S. assistance, Israeli allocation, and the arms race in the Middle East», *Journal of Conflict Resolution*, 26 (2), pp. 199-235.

proporcionada por SIPRI, evitando definiciones nacionales y problemas de comparaciones internacionales[12].

Desde una perspectiva comparada, se han establecido tres escenarios distintos que tratan de responder a situaciones que pueden tener cierta probabilidad de darse en el futuro. El primero de los escenarios se ha escogido de forma que el crecimiento del gasto en defensa sea igual al del PIB menos el crecimiento del gasto social de los países. De esta forma se responde a los procesos de incremento de necesidades desde el punto de vista social de los diferentes países y, además se tiene en consideración la perspectiva de baja apreciación social del gasto en defensa de las sociedades. Bien es cierto que para alguno de los países de comparación este último factor no es particularmente relevante, debido a la forma de la toma de decisiones por parte de sus gobiernos, pero cada vez es más común la aparición de ciertas reticencias sociales a elevar el gasto en defensa a nivel internacional y, adicionalmente, permite que las comparaciones de los datos sean homogéneas.

El primero de los escenarios podría denominarse *escenario conservador* en el que el gasto en defensa muestra una senda creciente en el tiempo pero muy contenida. No se observan cambios en la posición de los países ni rupturas en sus sendas de evolución —gráfico 7—. En definitiva, sería un escenario dominado por la inercia presupuestaria o incremental.

[12] Un análisis pormenorizado de lo que se define como gasto en defensa por parte de diversas instituciones internacionales y su aplicación al caso español, puede encontrarse en Fonfría (2013), *Op. cit.*

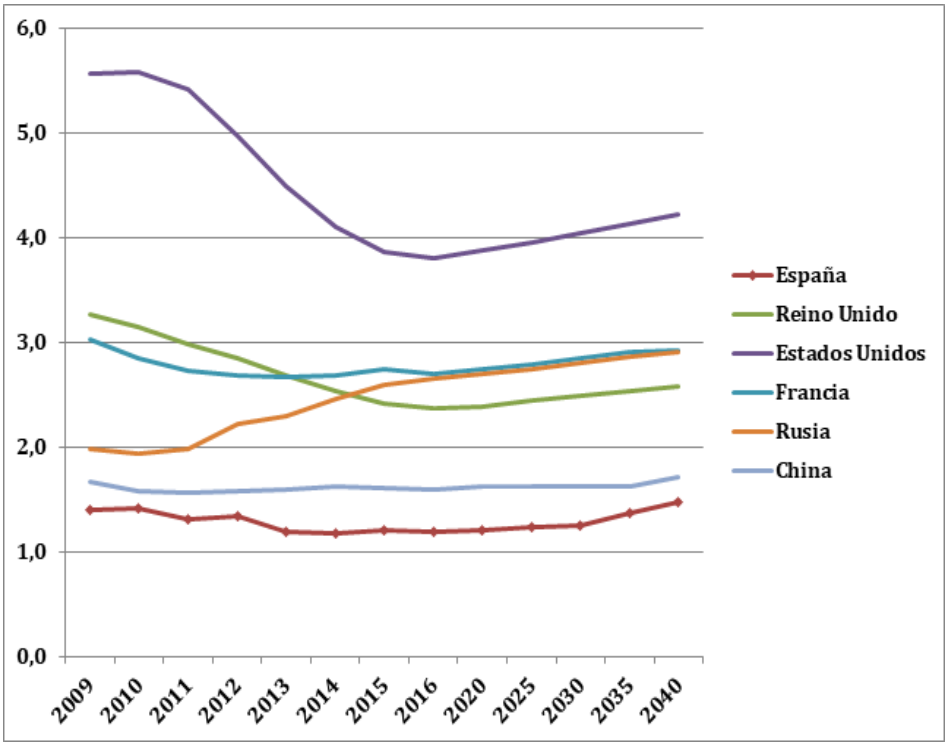


Gráfico 7.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 1. En % del PIB.

El segundo escenario es algo más complejo, ya que de la misma forma que en el caso anterior, se iguala el crecimiento del gasto en defensa al PIB, pero en lugar de reducir tal magnitud, se incluyen dos factores clave en el caso de los países OTAN y UE, a saber, las presiones de la OTAN para que el gasto en defensa se mueva hacia el 2% del PIB a mitad de la década de los 20 y, en el caso de los países europeos incluidos en el análisis, la presión adicional de ser los principales impulsores de la Cooperación Estructurada Permanente, lo cual incide con un impulso adicional en el gasto en defensa. Este escenario podría denominarse *escenario optimista*.

Como puede observarse en el gráfico 8, las tendencias muestran una pendiente más acusada que en el escenario anterior, en términos generales. Particularmente en el caso de España, se observa una abrupta subida que tiene que ver con los dos factores mencionados anteriormente y que se explicarán posteriormente. Los incrementos del gasto en defensa de los países no OTAN se han calculado a través del efecto reacción, expuesto anteriormente, de manera que tienden a elevarse de manera cercana al de los países OTAN.

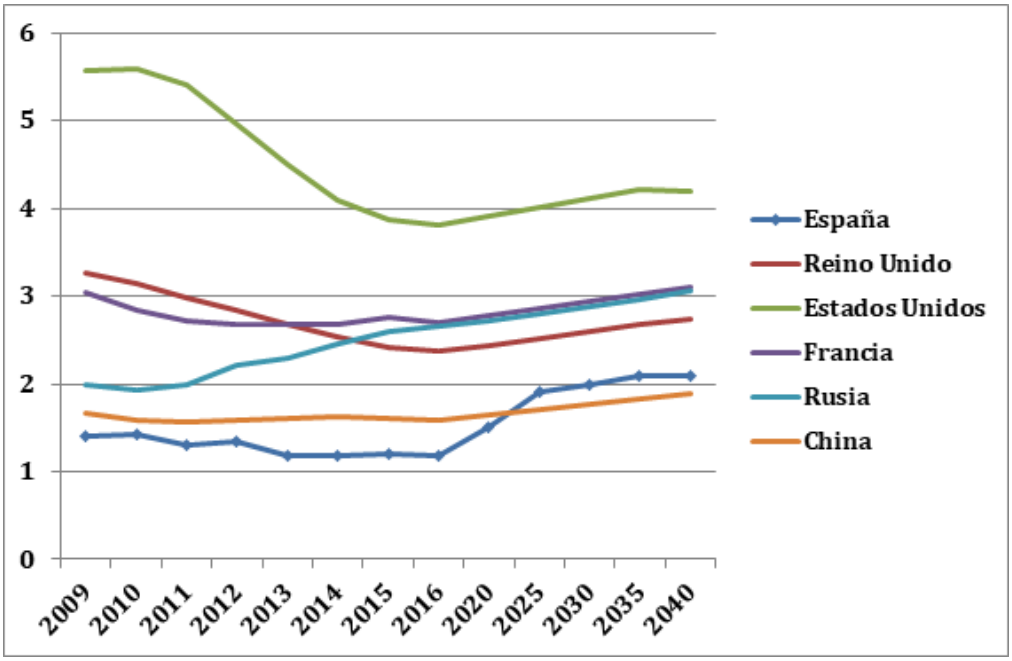


Gráfico 8.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 2. En % del PIB.

El tercero de los escenarios iguala el crecimiento del gasto en defensa al PIB pero lo eleva por encima de este en un porcentaje que permite mejorar las inversiones en sistemas de armas, aplicando a todos los países —tanto OTAN como no OTAN—, un crecimiento superior al 2,5% anual en inversiones, lo cual se traduce en una situación intermedia entre los escenarios 1 y 2. En este caso hay ciertos cambios destacables gráfico 9. En primer lugar, tanto Rusia, como China y España incrementan el gasto de forma sustancial. En segundo lugar, Rusia muestra una situación muy similar a la de los EE. UU. al final de periodo, lo cual llevaría a un cierto pulso internacional entre ambos. Por último, Francia superaría claramente al Reino Unido en términos de esfuerzo en defensa y, al final de periodo China lo igualaría. Este es el escenario denominado *realista*.

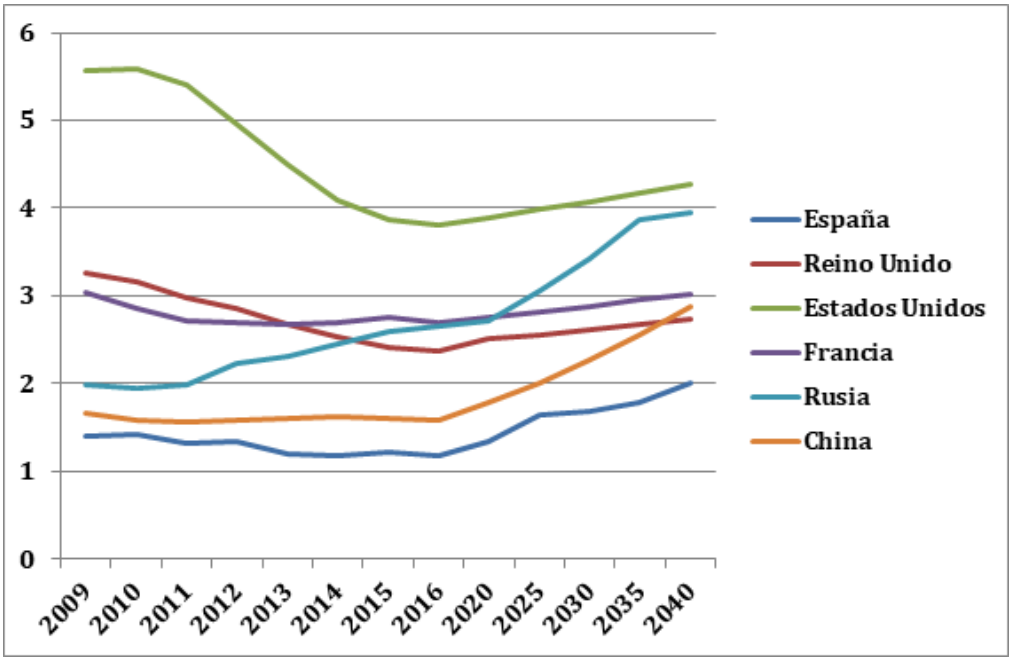


Gráfico 9.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 3. En % del PIB

Desde la perspectiva española, es posible derivar algunas conclusiones adicionales a las mencionadas y que se reflejan de manera clara en el gráfico 10. Así, el escenario 1 muestra que no se alcanzan los umbrales mínimos ni se llega al 2% del PIB en gasto en defensa en ningún momento, por lo que la inercia presupuestaria no parece ser una opción válida para el cumplimiento de los compromisos internacionales. Por ello, si se desea alcanzar, es necesario generar un salto en el gasto de cierta magnitud. Tal y como se observa, se han considerado dos opciones. La relativa al escenario 2 muestra un incremento muy acusado del gasto en un período de tiempo breve, llegando a 2025 al 1,9% del PIB. Este escenario implica un importante esfuerzo que no parece altamente probable dada la situación de las finanzas públicas y las necesidades de tipo social que han de apoyarse en los presupuestos.

El tercero de los escenarios parece más plausible debido a que, por una parte el incremento inicial del presupuesto es más moderado y, por otra a que las necesidades en otros ámbitos serían más factibles de cubrir. Sin embargo, y aunque el esfuerzo es importante, no se llega a alcanzar el 2% en el periodo de tiempo previsto, por lo que no se cumpliría el compromiso internacional acordado, alcanzando en 2015 algo más del 1,6% del PIB.

En este punto es necesario aclarar que la definición de gasto en defensa que utiliza SIPRI es prácticamente igual a la usada por la OTAN, lo cual supone que están incluidos aspectos como el gasto en las fuerzas paramilitares, las operaciones en el exterior y las pensiones.



Gráfico 10.- Proyección del gasto en defensa en España. En % del PIB

En definitiva, y por lo que se refiere al caso español, el próximo quinquenio es clave para cumplir con los objetivos y compromisos internacionales. Sin embargo, el esfuerzo necesario para ello es importante y puede generar tensiones con otras partidas presupuestarias. Bien es cierto, que las necesidades de nuevas inversiones y de mejoras en el sostenimiento de los actuales sistemas requieren de la movilización de recursos financieros que generan dos efectos relevantes. El primero de ellos se refiere a las mejoras en los niveles de seguridad del país y, el segundo, a los efectos positivos sobre un conjunto de aspectos como los industriales, tecnológicos, de empleo, etc., pero un conocimiento adecuado de ellos requeriría del estudio de los costes de oportunidad que conlleva.

Algunas conclusiones

El famoso debate de cañones y mantequilla, que hace tiempo se demostró falaz, no deja de ser un debate relativo al orden de prioridad que se otorga a las distintas partidas de gasto de los países a través de las líneas de política económica y presupuestaria. En cada momento del tiempo alguna o algunas de ellas requieren de un volumen de recursos diferentes, mayor o menor, pero debido a que los recursos son siempre escasos, su reparto marca las prioridades políticas.

En el caso de España, la defensa no ha sido una prioridad desde hace decenios, lo cual ha marcado una pauta de largo plazo. Intentar modificar esta tendencia es complejo y requiere que se explique a la sociedad de manera clara y sostenida en el tiempo las necesidades, problemas y costes de oportunidad que se encuentran detrás de la elección de dichas prioridades políticas. La complejidad básica reside en equilibrar los distintos tipos de necesidades.

Antonio Fonfría Mesa
Universidad Complutense de Madrid

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL