

número **15** Boletín **ieeee**

2019

julio/septiembre



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-16-325-5 (edición en línea)

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

ISSN: 2530-125X

Fecha de edición: enero 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa



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

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

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



julio/septiembre
2019

Análisis

- 7 Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI? Pedro Sánchez Herráez
- 23 Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea. Francisco Márquez de la Rubia
- 46 ¿Qué mundo es el que se acaba? José Pardo de Santayana
- 60 EUTM Somalia: España, factor clave y compromiso tangible. Jesús Díez Alcalde
- 85 La segunda revolución en la mecánica cuántica y su aplicación a las tecnologías de la defensa. José Ignacio Castro Torres
- 123 Entre Oriente y Occidente: ¿Quo vadis, Turquía? Felipe Sánchez Tapia

Opinión

- 145 Libia: la compleja y necesaria reforma del sector de seguridad. Raquel Esther Jorge Ricart
- 159 La desinformación como factor desestabilizador en Libia. Nuria Portero Alférez
- 178 La economía de guerra en Libia tras la caída de Gadafi. Gregorio Hernández Ramos
- 193 La formación de la Guardia Costera y Marina libias en el marco de la Operación Sophia. Un ejemplo práctico de la externalización de las fronteras en el ámbito de la UE. Antonio Poncela Sacho
- 205 ¿Una Colombia sin memoria? El camino desde la inestabilidad. Evelyn González Ordóñez
- 221 Blockchain, transparencia para el desarrollo sostenible. Mireya Bilbao Barbero
- 238 Conflictividad, ámbito cognitivo y Comunicación Estraté. Mario Laborie Iglesias
- 248 La geopolítica en la era posdigital. Ignacio Fuente Cobo

- 261 Genómica y seguridad. CRISPR/Cas9. Aplicaciones y amenazas de la edición génica. Israel Fariza Navarro
- 276 Sobre narrativa, retórica y terrorismo. Jorge Laguna Martín
- 296 La creciente presencia del Golfo en África: implicaciones para la seguridad regional. Victoria Silva Sánchez
- 317 El perfil del perfecto experto estratega. José Miguel Castillo Chamorro
- 341 Poder doméstico, proyección exterior y Saddam Hussein. Lecciones contra una ilusión de estabilidad. Javier Bordón
- 355 Diplomacia cultural asiática. ¿Estrategia de invasión suave a medio plazo? (II). Gloria García
- 373 Divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional. Gorgonio Martínez Atienza
- 387 Los factores internos constitutivos del sistema sociopolítico libanés. Francisco Javier Quiñones
- 401 La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase y se hace grande en Europa. Águeda Parra Pérez
- 416 La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa. Luis Enrique Moya Cánovas
- 432 El movimiento Hasam, actor emergente en el panorama terrorista egipcio. Luis Antonio González Francisco
- 452 No solo sangre. La necesidad de integrar las operaciones psicológicas en la cultura militar occidental. Joan Prats i Amorós, Augustin Guillaume-Barry
- 474 La ley de financiación de la defensa: una necesidad inaplazable. Francisco Ignacio del Cerro Campos
- 498 Evolución de las doctrinas militares de EE. UU.: una mirada desde Michel Foucault. José Rafael Belisario Flores
- 519 La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro. Luis Pérez Gil

Marco

- 540 Una defensa nacional para una sociedad digital. Jesús Gómez Ruedas
- 570 Algunas lecciones del combate terrestre en el Donbass (2014-2015): artillería, fuerzas acorazadas y mecaniz. Javier Jordán
- 599 «Rusiáfrica»: el regreso de Rusia al «gran juego» africano. Juan A. Mora Tebas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 7** Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI? Pedro Sánchez Herráez
- 23** Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea. Francisco Márquez de la Rubia
- 46** ¿Qué mundo es el que se acaba? José Pardo de Santayana
- 60** EUTM Somalia: España, factor clave y compromiso tangible. Jesús Díez Alcalde
- 85** La segunda revolución en la mecánica cuántica y su aplicación a las tecnologías de la defensa. José Ignacio Castro Torres
- 123** Entre Oriente y Occidente: ¿Quo vadis, Turquía? Felipe Sánchez Tapia

21/2019

3 de julio de 2019

Pedro Sánchez Herráez

Libia: ¿El modelo de conflicto del
siglo XXI?

Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?

Resumen:

El conflicto de Libia, acontecido desde la caída del coronel Gadafi en el año 2011, ha generado un entorno de caos y disputas internas y externas crecientes.

Las condiciones de Libia, país con un fuerte componente tribal, poder concentrado en unas pocas ciudades, grandes espacios vacíos, abundancia de recursos naturales y una multiplicidad de actores que participan en el conflicto, tanto internos como externos, pueden llevar a pensar que este es un caso irrepetible.

Sin embargo, se plantea, a modo de reflexión, que basta con que los intereses de los habitantes de un país sean absolutamente divergentes, en un mundo cada vez más tribalizado y urbanizado, para que el modelo libio se repita.

Palabras clave:

Libia, milicias, ciudades, tribalismo, Estado, estabilización.

Libya: The conflict model of the 21st century?

Abstract:

The conflict in Libya, which took place since the fall of Colonel Gaddafi in 2011, has generated an environment of increasing internal and external chaos and disputes.

The conditions of Libya, a country with a strong tribal component, power concentrated in a few large cities, empty spaces, an abundance of natural resources and a multiplicity of actors involved in the conflict, both internal and external, may lead one to believe that this is a unrepeatable case.

However, it is proposed, by way of reflection, that it is enough that the interests of the inhabitants of a country be absolutely divergent, in an increasingly tribalized and urbanized world, so that the libyan model can be repeated.

Keywords:

Libya, militias, cities, tribalism, State, stabilization.

El colapso de la estructura «estatal» y el comienzo del caos

En el marco de las revueltas acontecidas durante la llamada Primavera Árabe, cuando el descontento sacudía toda la región, en Libia el entorno de violencia fue creciendo en tal magnitud entre el régimen del coronel Gadafi y sus opositores –hasta tal punto que a estos hechos se les denomina como la guerra civil libia, la Revolución libia o la revuelta del 17 de febrero–, que, finalmente, una intervención de la OTAN¹ y de varios países contribuyó a poner fin al citado régimen, cuyo último estertor estuvo constituido por el linchamiento de Gadafi a manos de una facción rival a las afueras de la ciudad de Sirte, en octubre del año 2011.

Gadafi, que rigió los destinos de Libia durante más de 40 años (1966-2011), construyó un régimen autoritario en Libia de un estilo muy personalista, llamado *Jamahariya*, con una traducción similar a «Estado de las masas o Gobierno del pueblo»², al que imprimió varios y significativos cambios de rumbo a lo largo de esos años y que poseía un aparato estatal y administrativo un tanto peculiar, que permitía al dirigente ejercer un férreo control y establecer un sistema de reparto de poder y dádivas que permitió mantener el país estabilizado, si bien bajo un puño de hierro, durante décadas.

Cuando se esperaba que la remoción de los restos del régimen de Gadafi, junto con la acción de la Comunidad Internacional, permitiera una transición pacífica³, la realidad fue que, tras su muerte, la Administración colapsó completamente, y la seguridad, los servicios gubernamentales básicos y el imperio de la ley colapsaron a su vez, lo que se ha llegado a describir de la siguiente manera: «Libia era un país sin ninguna institución con la que hablar; y, cuando se movió a Gadafi, se movió todo»⁴.

Libia se ha convertido en un Estado fallido –o débil, según la terminología actual más al uso–, pues el país ha devenido en un mosaico de intereses y facciones enfrentadas con intereses muy divergentes y con una ausencia de capacidad efectiva de Gobierno; por lo que, además de las consecuencias que la situación de conflicto ha generado en

¹ NATO: *NATO and Libya*, 9 de noviembre de 2015. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm. NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a 3 de julio de 2019.

² Este particular sistema se basaba en el llamado «Libro Verde», donde Gadafi intenta exponer su sistema de Gobierno. Disponible en: https://web.archive.org/web/20121114182152/http://free-news.org/PDFs/El_libro_Verde_de_Gadafi.pdf.

³ COUNTRYWATCH: *Libya. 2018 Country Review*, página 4. Disponible en: <http://www.countrywatch.com/intelligence/countryreviews?countryid=100>.

⁴ HOUSE OF COMMONS: «Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options», *Foreign Affairs Committee*, Third Report Session 2016-2017, 14 de septiembre de 2016, página 23. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaaff/119/119.pdf>.

la población que reside en Libia, el vacío de autoridad permitió la creación en su suelo de bases terroristas, especialmente del Dáesh, que ha encontrado un nuevo espacio para su establecimiento tras la fuerte presión recibida por el grupo terrorista en Siria e Irak.

Más allá de los efectos sobre el propio país y sus gentes, el fin del régimen tuvo un impacto directo en la desestabilización de Mali⁵ y en incrementar aún más la ya compleja situación del Sahel⁶ y de toda la región.

La Comunidad Internacional, materializada por organizaciones como las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Unión Africana y la Liga Árabe intentan que se cree un único Gobierno, si bien, hasta el momento, y tras varios intentos fallidos, no ha habido demasiado éxito al respecto⁷. Y pese a la existencia de una misión de Naciones Unidas, la UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*)⁸, otra de la Unión Europea –centrada en el control de fronteras– EUBAM (*European Union Border Assistance Mission in Libya*)⁹, pese al reconocimiento formal internacional del Gobierno con sede en Trípoli, pese a las ayudas para crear Gobierno y estructuras de transición, pese a los intentos de reforma del sector de la seguridad¹⁰ y pese a la celebración de elecciones, nada impidió que estallase un nuevo y sangriento conflicto en el año 2014 –llamado la segunda guerra civil libia– que dura hasta la actualidad, y que ha acabado por transformar al país en un territorio salvaje con una multiplicidad de centros de poder en disputa, una ingente cantidad de fuerzas y elementos armados y con amplios espacios al margen de cualquier autoridad, en una suerte de caos hobbesiano una vez perdido el monopolio legítimo de la violencia.

A esa dificultad contribuye el hecho de la existencia de dos Gobiernos y multitud de actores, nacionales y foráneos –actores foráneos que, algunos de ellos,

⁵ A modo de simple ejemplo DOUTHAT, Ross: «Libya's Unintended Consequences», *New York Times*, 7 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2012/07/08/opinion/sunday/libyas-unintended-consequences.html>.

⁶ TORRES SAAVEDRA, Laura: *La explosión demográfica del Sahel: un nuevo reto para su débil gobernanza*, Documento de Opinión 61/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 27 de junio de 2019. Disponible en:

http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/06/DIEEEO61_2019LAUTOR_demografia.html.

⁷ HOUSE OF COMMONS: *Libya: the consequences of a failed state*, Library Briefing Paper, Núm. CBP 8314, 18 de mayo de 2018, página 3. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8314/CBP-8314.pdf>.

⁸ Web oficial <https://unsmil.unmissions.org/>.

⁹ Web oficial https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en.

¹⁰ JORGE RICART, Raquel Esther: *Libia, la compleja y necesaria reforma del sector de la seguridad*, Documento de Opinión 62/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1 de julio de 2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/06/DIEEEO62_2019RAQJOR_seguridadLibia.html.

probablemente, desde antes de la caída de Gadafi, ya estaban maniobrando en el tablero libio para conseguir una posición de ventaja aprovechando las condiciones endógenas del país—, que solo buscan alcanzar sus propios intereses.

La Primavera Árabe se convirtió en invierno árabe¹¹, y Libia se ha transformado en un complejo rompecabezas en el que parece que todo tiende a la división, a la separación.

Libia, un complejo mosaico interno

Desde tiempos pretéritos, Libia cuenta con tres áreas geográficas claramente diferenciadas: Tripolitania, la zona más occidental, y Cirenaica, la más oriental, ambas costeras y que han concentrado la población y los núcleos de poder, además de una cierta rivalidad; existiendo otra región al sur, Fezzan, que es extremadamente desértica, habitada mayoritariamente por nómadas que han controlado



Figura 1: Mapa de Libia. Fuente: Wikipedia.

secularmente las rutas de tráfico de todo tipo de mercancías y recursos, lícitos o no, y que posee también unas ingentes reservas de hidrocarburos, que, tras su extracción, han de ser transportados hasta la costa para su puesta en valor en el mercado.

La economía libia se basa, esencialmente, en la explotación de hidrocarburos, al contar con una capacidad de producción de los mismos adecuada, —en gran parte por medio de empresas extranjeras—, y grandes reservas en su subsuelo. Este hecho permitió al régimen de Gadafi mantener el sistema de subsidios a los productos básicos, muchos de ellos, como los alimentos, importados en gran medida del exterior ante la falta de capacidad productiva propia del país. Libia importa alimentos y productos de consumo del exterior por falta de producción interna de los mismos.

¹¹ THE TELEGRAPH: «Middle East review: the Arab Winter», 31 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/9753123/Middle-East-review-of-2012-the-Arab-Winter.html>.

Desde el punto de vista poblacional, Libia, con una superficie unas tres veces y media mayor que España, presenta en su conjunto una escasa densidad de población, pues si bien resulta complejo saber a ciencia cierta el total de personas que lo habitan, se calcula que su número puede rondar los seis millones y medio de personas (por unos cuarenta y nueve millones en España)¹². De esa población, cerca de un 90% vive en la zona costera y concentrada en las ciudades, destacando en el oeste del país especialmente Trípoli, la capital, y en el este, Bengasi. En cualquier caso, son ciudades significativas, tanto por población como por poseer gran parte de las estructuras administrativas e infraestructuras económicas existentes, puertos e instalaciones, para dar salida a los hidrocarburos hacia el mercado internacional: Misrata y Homs en el oeste, así como Al Baida –que se pretendió fuera la nueva capital del país durante los años cincuenta, lo que llevó a su crecimiento y a la construcción de los edificios gubernamentales necesarios– y Tobruk en el este, si bien con unas cifras de población bastante inferiores a las dos primeras señaladas (Trípoli y Bengasi)¹³.

En las ciudades de Libia no solo se concentra la mayor parte de la población, sino que en la mayor parte de ellas, una facción o coalición de grupos es mayoritaria, gobernándose, en gran medida, a modo de ciudades-Estado¹⁴. Las ciudades se erigen como los auténticos polos de poder en Libia, y los combates se centran en intentar el control de las ciudades y de las infraestructuras críticas.

El interior del país, donde se localiza solo el 10% restante de la población, debido a la presencia del desierto y la aridez de muchas zonas, carentes de agua, presenta grandes vacíos, y la distancia a los centros de poder dificulta la capacidad de ejercer un control efectivo, como ocurre también en la mayor parte de los más de 4.300 kilómetros de frontera terrestre con Egipto, Sudán, Chad, Níger, Argelia y Túnez. En esa zona sur, también se encuentran parte de las infraestructuras críticas de transporte de petróleo y de agua, necesarias para que los recursos lleguen, entre otros, a la zona costera.

¹² THE WORLD FACTBOOK: *Libya*, Central Intelligence Agency. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>; *WORLDMETERS*. «Libya population». Disponible en: <https://www.worldometers.info/world-population/libya-population/>.

¹³ Debido a la situación de conflicto existente y la masa de población desplazada, resulta difícil dar cifras sobre la población de las ciudades; como referencia, se puede señalar que en el año 2011 (datos aproximados y variables según fuentes) Trípoli albergaba en torno a dos millones de personas, Bengasi alrededor de un millón, Misrata sobre los trescientos mil, Homs menos de cien mil, Al Baida un cuarto de millón y Tobruk algo más de ciento diez mil.

¹⁴ VV. AA.: «La Primavera Árabe, del sueño a la pesadilla», Centro de Análisis y Prospectiva, Gabinete Técnico de la Guardia Civil, *Revista Enfoque*, 17 de marzo de 2016, página 8. Disponible en: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/17868.pdf.

Libia cuenta con más de ciento cuarenta tribus –la organización tribal sigue siendo importante en el país–¹⁵, no siempre bien avenidas y, en muchos casos, con intereses contrapuestos, y con una distribución espacial que las hace dominantes a cada una en determinadas partes del país. Tras la caída de Gadafi, las tribus han creado sus propias milicias armadas, tanto para garantizarse su propia seguridad como para intentar alcanzar sus intereses, más allá de que, ante el caos generado y la ausencia de administración efectiva en gran parte del territorio, el componente tribal proporciona a sus miembros el marco en el cual intentar sobrevivir o lograr abundantes beneficios en función de los objetivos marcados.

Además de las tribus, cientos de milicias armadas –se barajan cifras de hasta mil quinientas– y grupos armados que refuerzan las corrientes de tráfico ilícitos¹⁶ y que luchan a favor del mejor postor o en alguno de los bandos principales en liza, constituyen un elemento más de disonancia en el caos libio, hasta tal punto que uno de los hombres fuertes del país ha llegado a manifestar que para volver a la política es preciso acabar antes con las milicias¹⁷.

En la actualidad, dos centros principales de poder –Trípoli, reconocida por Naciones Unidas como la capital legítima del país, y Tobruk, sede del aparente actual hombre fuerte de Libia, «el nuevo Gadafi», el general Haftar– que disputan por la victoria, intentan atraer el reconocimiento internacional –en esta opción Tobruk se nuestra más activa y exitosa de momento– para lograr el control del país, o conquistarlo, si llega el caso, por la fuerza de los hechos.

Libia, un complejo tablero internacional

Si la Comunidad Internacional y las Naciones Unidas han reconocido como legítimo el Gobierno de Trípoli. ¿Cómo es posible que países significativos miembros de esa misma Comunidad Internacional apoyen, y de una manera nada encubierta, al Gobierno rival de Tobruk?

Esta aparente paradoja se basa en los intereses y las acciones de los agentes foráneos en el país. Intereses que provienen tanto de su ubicación mediterránea, de su

¹⁵ MIDDLE EAST MONITOR: «Libyan tribes: Part of the problem or a solution?», 8 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20180808-libyan-tribes-part-of-the-problem-or-a-solution/>.

¹⁶ EL PAÍS: «La mayor fuente de ingresos de las milicias en Libia es la trata», 6 de julio de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/06/27/planeta_futuro/1498556079_724652.html.

¹⁷ Citado en REUTERS: «Libya's Haftar rules out Tripoli ceasefire, dismisses U.N. led talks: newspaper», 26 de mayo de 2019. Disponible en: <https://uk.reuters.com/article/uk-libya-security-idUKKCN1SW09K>.

proximidad a Europa, de su posición en el norte de África, de su condición de país árabe y musulmán, y de su riqueza en hidrocarburos, entre otras cuestiones. Por ello, en función de los intereses de cada actor exterior, el apoyo se produce a uno u otro bando, a una u otra facción, a una u otra tribu o milicia, buscando esa posición de ventaja particular pese incluso a la posición «formal» de apoyo al Gobierno de Trípoli.

Así, Rusia aparentemente apoya al general Haftar (Tobruk), por cuestiones relacionadas con el flujo de hidrocarburos y el control de puertos, a través del grupo Wagner, empresa privada de seguridad que es empleada por el Kremlin como herramienta de acción exterior¹⁸; el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, mantuvo una conversación telefónica con Haftar reconociendo su papel en la lucha contra el terrorismo y en sus esfuerzos por garantizar la seguridad del flujo de petróleo¹⁹. De otro lado, y además de por razones relacionadas con la energía, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, en el marco de la pugna existente entre las dos ramas principales del Islam sunní, la wahabita y la representada por los Hermanos Musulmanes, también apoyan a Haftar –y, por esa misma última razón, también lo hace Egipto–, frente a Catar y Turquía²⁰, que apoyan a Trípoli, como también lo hace Italia por sus intereses petroleros a través de su empresa ENI, frente a la francesa TOTAL, que lleva a París a apoyar en un alto grado a Haftar en una disputa entre ambos países europeos que sube de tono²¹. Sin olvidar el creciente papel e intereses de China en la zona²².

También Jordania ha entregado equipo militar a las fuerzas de Haftar –aparentemente vehículos blindados– para reforzar sus capacidades de combate en el intento de conquista de Trípoli²³. Milicias de Trípoli reciben ayuda de mercenarios extranjeros²⁴, y

¹⁸ MANSILLA, Roberto: «Libia: la ofensiva de Haftar y el mercado petrolero mundial», *ESGLOBAL*, 7 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.esglobal.org/libia-la-ofensiva-de-hafter-y-el-mercado-petrolero-mundial/>.

¹⁹ *THE TELEGRAPH*: «Donald Trump spoke to General Haftar before US blocked British UN ceasefire resolution for Libya», 19 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/04/19/donald-trump-spoke-general-haftar-us-blocked-british-un-ceasefire/>.

²⁰ FUENTE COBO, Ignacio: *Libia, la guerra del general Jalifa Haftar*, Documento de Análisis 70/2017, 22 de noviembre de 2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, página 11. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA70-2017_Libia_Guerra_General_Haftar_IFC.pdf.

²¹ *THE LIBYA OBSERVER*: «Haftar's attack on Tripoli deepens Italy-France dispute», 11 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.libyaobserver.ly/news/haftars-attack-tripoli-deepens-italy-france-dispute>.

²² SOTLOF, Steven: «China's Libya Problem», *The Diplomat*, 14 de marzo de 2012. Disponible en: <https://thediplomat.com/2012/03/chinas-libya-problem/>.

²³ *LIBYAN EXPRESS*: «Jordan arming Libya's Haftar with armoured vehicles and weapons», 23 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.libyanexpress.com/jordan-arming-libyas-haftar-with-armored-vehicles-and-weapons/>.

grupos terroristas como el Dáesh aprovechan tanto el vacío de poder como el caos de seguridad para asentarse y medrar en la zona²⁵. Mientras, el enviado de Naciones Unidas señala que, y pese al embargo, diez países están suministrando armas en Libia²⁶.

El conflicto sigue, la situación se complica y se enrarece. La pugna por el control de los recursos, las infraestructuras y las ciudades continúa. Todo ello sin olvidar que las informaciones y noticias son contradictorias y son también una parte del conflicto, pues la desinformación también desempeña un papel importante²⁷.

Y cuanto más tiempo dure la inestabilidad, cuanto más largo sea el conflicto, los líderes de los grupos armados tejen sus redes de intereses de manera más intensa y profunda con políticos, traficantes y empresarios²⁸, haciendo que la búsqueda de una solución no sea opción viable para ellos, pues el vacío de poder así como la existencia de grandes espacios sin ningún tipo de control, ha propiciado no solo la rapiña y explotación de recursos naturales, sino el crecimiento de una poderosa economía al margen de la economía formal²⁹.

Por tanto, y más allá de las complejas cuestiones políticas y sociales, y dado que «la guerra alimenta a la guerra», siguiendo la vieja máxima prewestfaliana, y que cada actor exterior, cada milicia, cada tribu, cada grupo, atiende exclusivamente a su propio interés ¿Es factible, con este planteamiento, encontrar una solución?.

La ausencia de interés común, ¿Es posible estabilizar Libia?

Para conseguir la construcción de unas instituciones nacionales únicas, es preciso tanto que se alineen adecuadamente los intereses de los principales grupos tribales

²⁴ ABASCAL, Daniel: «Milicias de Trípoli reciben ayuda de mercenarios extranjeros», *Atalayar*, 26 de abril de 2019. Disponible en: <http://atalayar.com/content/milicias-de-tr%C3%ADpoli-reciben-ayuda-de-mercenarios-extranjeros>.

²⁵ OXFORD ANALYTICA: «Islamic State will thrive on Libya's divisions», 25 de enero de 2019. Disponible en: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB241411/Islamic-State-will-thrive-on-Libyas-divisions>.

²⁶ THE LIBYA OBSERVER. «UN envoy says 10 countries are intervening in Libya and arms supply continues despite embargo», 28 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.libyaobserver.ly/news/un-envoy-says-10-countries-are-intervening-libya-and-arms-supply-continues-despite-embargo>.

²⁷ PORTERO ALFÉREZ, Nuria: *La desinformación como factor desestabilizador en Libia*, Documento de Opinión 63/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2 de julio de 2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/07/DIEEO63_2019NURPOR_desinformaLibia.html.

²⁸ COLLOMBIER, Virginie: «Libya: Moving Beyond the Transitional Mood», *MENARA Future Notes*, Núm. 11, abril 2018, página 4, Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fn_11.pdf.

²⁹ HERNÁNDEZ RAMOS, Gregorio: *La economía de guerra en Libia tras la caída de Gadafi*, Documento de Opinión 64/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 04 de julio de 2019.

como también los de los diferentes países foráneos que apoyan a las diferentes facciones³⁰ en combate, en su empleo de estas a modo de fuerzas delegadas.

El bajo nivel de funcionamiento de las estructuras de Gobierno que se intentan generar o potenciar señala una más de las grandes dificultades que tendrá que afrontar el país si quiere llegar a ser un Estado como tal, si bien lo más probable es que, de mantenerse el panorama actual, Libia oscile entre un Estado fallido y semifallido, debido a la dinámica de constantes pugnas entre los diferentes grupos, tribus, milicias y actores subestatales, luchando, con las armas cuando llega el caso, cada uno en exclusividad por sus intereses. En muchos casos, el único afán será controlar esas nacientes o futuras instituciones del Estado como medio de atender exclusivamente a sus propios intereses³¹.

Cuando el Estado es percibido como un simple depositario de recursos del cual cada una de las partes, facciones o grupos solo pretende obtener la mayor proporción posible en una suerte de juego «suma cero» –lo que tú ganas, yo lo pierdo–, resulta muy complejo intentar plantear un futuro común, resulta imposible plantear un «nosotros» cuando la rapiña y la exacerbación de las diferencias, justificadas incluso en clave de «servir a los suyos», constituyen la propia razón de ser³².

La extrema fragmentación de los núcleos de poder y legitimidad en Libia llevan a que se formen coaliciones para intentar alcanzar los objetivos de mayor nivel o, como medio de poder, imponer la voluntad a los grupos o coaliciones más débiles. Pero estas alianzas no son estables ni son garantes de cohesión. En determinados momentos, los grupos constituyentes de las mismas elevan el precio a percibir para seguir siendo parte de la citada alianza, bien en términos monetarios, bien en términos de posiciones de poder y privilegios. Y, cuando la lealtad no se basa en valores intrínsecos o en el convencimiento del bien común cuando se pone precio a la lealtad, el pago recibido produce una rápida tolerancia, y cada vez es necesario un desembolso mayor para

³⁰ HOUSE OF COMMONS: *Libya: the consequences of a failed state*, Library Briefing Paper, Núm. CBP 8314, 18 de mayo de 2018, página 3. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8314/CBP-8314.pdf>.

³¹ DECINA, Alexander; y EL-REGOLITH, Rowan: *Cohesion, disruption, and cross-sector alliances in post-Qaddafi Libya*, marzo de 2019, página 2.

³² Un caso paradigmático de la complejidad de crear un futuro común cuando las partes solo piensan en clave interna es el Líbano. En este país, antaño «la Suiza de Oriente», todo se encuentra repartido según un sistema de cuotas en clave confesional (grupos religiosos reconocidos en la Constitución), y cada grupo pugna, casi en exclusividad, por sus propios intereses, con escasísimos planteamientos comunes. Más información sobre esta cuestión en HERRÁEZ, Pedro S.; y RODRÍGUEZ B., Juan Manuel: *El conflicto del Líbano*, Conflictos Internacionales Contemporáneos, Núm. 11, Ministerio de Defensa, 2009.

obtener el mismo resultado, cuestión analizada hasta la saciedad por los expertos en motivación³³.

Las opciones de los grupos que conforman estas alianzas, afectadas por tensiones endógenas, son diversas: una de ellas podría ser acceder a la petición de una de las partes y satisfacer su ansia de más riqueza o poder para mantener la alianza en su conjunto. Y adquirir esta parte, por tanto, una mayor capacidad de influencia al ver satisfechas sus demandas –sin necesidad de aportar nada nuevo ni nada más– pasando por la opción de reemplazar y sustituir, con violencia o sin ella, a las partes que han elevado su «tarifa» como condición para seguir siendo parte de la alianza, si bien este tipo de movimiento proporciona nuevo prestigio y capacidad de influencia a los recién llegados, en ocasiones desproporcionada, al ser percibidos o autopresentarse como «salvadores» de la alianza. Otra podría ser que, en ocasiones, y por las diferencias de intereses, se llegase al puro y simple colapso, o desaparición, de dicha alianza. Vacío que sería ocupado, ante la ausencia de control en el país, por otro nuevo grupo o nueva alianza, en un ciclo sin fin.

En estas circunstancias sectarias, cuando se vela exclusivamente por los intereses de la facción o grupo, hasta las instituciones dejan de cumplir con su propia razón de ser, con el propósito asignado, convirtiéndose en una parte más en conflicto debido al poder que se puede gestionar desde las mismas. Como simple ejemplo, y en el marco de la compleja realidad financiera de Libia en la actualidad, y recordando la división del país, si el Banco Central de Libia, con sede en Trípoli, dejara de realizar transferencias y de mantener la actividad financiera de la delegación de Bengasi, no se podrían organizar plenamente los pagos al personal que se encuentra en Cirenaica, incluyendo, debido al soporte financiero proporcionado, incluso a parte de las fuerzas rivales del propio Gobierno de Trípoli, ni tampoco podrían realizarse entonces muchas de las actividades económicas necesarias para el sostenimiento, al menos parcial, de la zona, esto es, parte de los pagos por importación-exportación, ya que hay que recordar que Libia debe importar del exterior, entre otros, productos de subsistencia básica como alimentos, por lo que la situación sería aún mucho más explosiva.

Y si esta opción, cortar el flujo financiero, se plantea cada vez con más fuerza como medida de presión hacia Bengasi, lo cual desde determinadas ópticas parece razonable –se está contribuyendo al pago de parte de las milicias que atacan al

³³ A modo de simple ejemplo PINK, Dawn: *The puzzle of motivation*, TEDGlobal 2009, https://www.ted.com/talks/dan_pink_on_motivation.

Gobierno internacionalmente reconocido—, desde otras se plantea que sería otro elemento que alimentaría todavía más el caos existente, aunque no se olvida que, desde el recrudecimiento de la crisis en el año 2014, se produjo una grave deslealtad institucional que contribuyó a generar gran parte del problema, cuando la sede de Bengasi comenzó a realizar operaciones de manera autónoma y al margen de la sede central de Trípoli, por un diferendo entre el gobernador del Banco Central y su segundo³⁴. Las deslealtades institucionales, si no son rápidamente corregidas y solventadas, generarán situaciones muy complejas de enmendar posteriormente.

Por otra parte, la respuesta habitual de los diferentes bandos y facciones de las milicias y de los grupos más o menos armados, como medida de presión y de acto de fuerza, es cortar el flujo de recursos —especialmente de hidrocarburos, la principal riqueza de Libia—, bien en las zonas de extracción, bien en las infraestructuras de transporte, bien en los puertos donde se exporta, haciendo peligrar la ya debilitada economía formal de Libia. Los amplios espacios vacíos y sin control facilitan en gran medida estas acciones.

Todo ello, sin importar las consecuencias y efectos que pueda tener para el conjunto, simplemente, como medio de apoyo a sus intereses. El recurso a la fuerza, sea armada o no, para el corte de infraestructuras críticas, o la simple amenaza de hacerlo, se emplea como un medio válido para conseguir los objetivos de los contendientes, más allá de las consecuencias que puedan generar. De nuevo, la visión de juego «suma cero», y la disposición a actuar, pese a los costes que, para el conjunto, pueda implicar. Considerando que lo único importante es el cumplimiento de los intereses propios, tampoco se desdeña recurrir a la búsqueda de aliados externos, a permitir la injerencia foránea en cuestiones internas como medio de obtener apoyo de todo tipo, incluso financiero, apoyo que normalmente es prestado bajo unas condiciones draconianas ante el «alto riesgo de la inversión» que supone el actor —normalmente un país— extranjero, pues, en el caso de que su «aliado sobre el terreno» pierda la contienda, podría quedar sin poder recuperar la inversión³⁵.

³⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP: «Of Tanks and Banks: Stopping a Dangerous Escalation in Libya», *Middle East and North Africa Report Núm. 201*, 30 de mayo de 2019, página 1. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/201-tanks-and-banks-stopping-dangerous-escalation-libya>.

³⁵ En múltiples ocasiones, la participación en determinadas acciones u operaciones internacionales, o los intentos por abortar las mismas, se pueden explicar, entre otros aspectos, en esta clave. De hecho, además de otras e importantes consideraciones geopolíticas, el mantenimiento de Rusia en estos momentos en plena crisis de Venezuela guarda relación con la deuda que el país sudamericano tiene con Moscú. A modo de simple muestra *BBC NEWS*: «Crisis en Venezuela: qué papel tiene la poderosa

Rizando el rizo de la complejidad de la falta de visión e interés común en ese juego trágico de intereses, la economía sumergida y la economía de guerra juegan un papel muy importante en la explicación de la crisis de Libia. La guerra alimenta a la guerra, las diferentes facciones, milicias y grupos obtienen, en muchos casos, beneficios de esta situación, mientras millones de personas sufren carestía, inseguridad y violencia; pero, si en este entorno es posible obtener grandes beneficios, ¿Para qué acabar con esta situación?

Multiplicidad de actores, Gobierno e instituciones sin capacidad real de actuar, grandes espacios y fronteras fuera del control estatal... Esa situación solo puede acontecer con unos antecedentes como los de Libia. ¿O quizá no?.

El ¿«Irrepetible modelo libio»?

Incluso cuando aparentemente no le se daba demasiada importancia al fenómeno del tribalismo al inicio de la crisis en el año 2011, pues se alegaba que debido al aumento del nivel educativo, al fenómeno de la urbanización y a la ocupación de puestos en la Administración y en las empresas por parte de personal de diferentes procedencias la identidad tribal no tendría tanto peso específico como antaño³⁶, los hechos han mostrado, como otras veces en la historia, que no fue así lo que ocurrió cuando estalló el conflicto con toda su crudeza, y que la búsqueda de seguridad se produce en los entornos de identidad y lealtad más inmediata, si fallan, o se hacen colapsar, las estructuras estatales. Por eso es tan importante el sector de seguridad de un país, como elemento primigenio y último de seguridad y estabilidad.

En ese sentido, y sin pretender teorizar en exceso sobre esta cuestión, el concepto de «tribu» y «tribalismo» puede interpretarse desde dos puntos de vista básicos: en primer lugar, la tribu como familia extensa con un fuerte componente de consanguinidad y elementos étnicos y raciales que sirven de elementos de cohesión, ya sea el concepto más amplio que hace referencia al grupo que proporciona una fuerte identidad, un fuerte sentimiento de pertenencia por cuestiones étnicas, raciales y culturales, o por

corporación rusa de Defensa Rostec», 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48522498>.

³⁶ BBC NEWS: *Libya crisis: what role do tribal loyalties play?*, 21 de febrero de 2011. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12528996>.

afinidades, ideas u objetivos compartidos, y, además, todo ello con un fuerte sentimiento de exclusión respecto del resto³⁷.

Puede que el fenómeno de la globalización lleve a evitar intentar perderse en esa globalidad buscando anclarse en lo inmediato. Puede que el fenómeno de la creciente urbanización con su componente de deshumanización, conlleve el retorno a modos de agrupamiento más cercanos, a perspectivas de alcance más inmediato.

Pero el nivel de violencia entre las sociedades tribales es mayor que entre las que no tienen ese carácter. Así, se considera que el Estado, como actor que monopoliza la violencia, el comercio, el intercambio de bienes y servicios que lleva a considerar que otras personas valgan más vivas que muertas, y el cosmopolitismo, que implica la ampliación del círculo de relación y una mayor empatía y comprensión hacia los otros, constituyen los elementos, las «fuerzas históricas» que actúan a favor de una minoración de la posibilidad del estallido de conflictos armados³⁸.

El creciente fenómeno de urbanización, a escala global, motiva que la población se concentre de manera paulatina en las ciudades, en los núcleos urbanos, en una dinámica que parece imparable, no solo en Occidente, sino a escala global³⁹.

Y esa marcha de la población a las ciudades, además de un mayor número de urbanitas susceptibles de «tribalización», deja grandes espacios vacíos, deja pequeños núcleos de población que requieren de un esfuerzo significativo por parte de las Administraciones para poder dotarlos de servicios de calidad similares a los que se pueden encontrar en las ciudades.

El campo, fuera de las ciudades, va quedando abandonado, y grandes espacios, esenciales desde multitud de ópticas (desde las medioambientales hasta la producción de alimentos y recursos diversos) quedan habitados por un número de ciudadanos cada vez menor y cada vez más envejecido y que, salvo que el esfuerzo que se haga en su beneficio sea ingente, lo cual genera en muchas ocasiones protestas de los urbanitas, acaban sintiéndose «abandonados» y perdiendo las instituciones oficiales su legitimidad, que llega al paroxismo si, finalmente, se produce o se percibe una pérdida

³⁷ El *Diccionario de la Lengua Española* recoge perfectamente ambas acepciones en la definición de «tribalismo»: 1. Organización social basada en la tribu. 2. Tendencia a sentirse muy ligado al grupo de gente al que se pertenece, y a ignorar al resto de la sociedad. Real Academia Española, «Tribalismo», *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario actualización 2018. Disponible en: <https://dle.rae.es/?w=diccionario>.

³⁸ PINKER, Steven: *The Better Angels of Our Nature*, Viking Books, Nueva York, 2011.

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

de seguridad. De hecho, crear seguridad fuera de las ciudades fue la razón primigenia del nacimiento de la Guardia Civil en España en 1844⁴⁰.

El papel creciente de las urbes, especialmente de las grandes ciudades, como polos de poder en sentido amplio, vuelve a enfrentar, en cierta medida y una vez más, a los Estados cuando se plantean desde determinados ámbitos cuestiones que van desde su consideración como interlocutores imprescindibles en las nuevas articulaciones estatales y globales hasta posiciones más extremas que claman por un mundo de ciudades⁴¹.

En este entorno, Libia, plena de milicias y de desmonopolio de violencia, de intereses tribales y de actores exteriores con varios centros de poder asociados a ciudades, con un fuerte descontrol de amplias zonas del territorio... la paz parece lejana⁴².

Pero, y pese a lo cerca que se encuentra Libia de Europa y de España, y pese al impacto que este conflicto supone a escala regional y global, se puede pensar que, en cualquier caso, como tipología de conflicto es algo atípico y de difícil repetición.

Sin embargo, la nueva reconfiguración del mundo, tras el fin de la bipolaridad existente durante la Guerra Fría y con el surgimiento de nuevas potencias buscando «su lugar bajo el sol», en la reestructuración y reordenación de intereses y espacios que se está librando a escala planetaria, motiva que casi cualquier facción potencialmente pueda encontrar algún tipo de apoyo exterior que contribuya a «patrocinar» sus actividades a cambio de influencia, acceso a recursos, presencia sobre el terreno o a la negación de estos aspectos al resto de potencias rivales.

Los datos existentes sobre la población urbana en Europa arrojan un 74,5%, y una media de edad de 41,8 años⁴³, con el consiguiente envejecimiento de la población, especialmente en las zonas no urbanas. La Europa vacía –como la España vacía– comienza a ser un tema que ya ha pasado al acervo común. Y, sobre la base del antiglobalismo y la política identitaria, existe un fenómeno creciente de intento de

⁴⁰ «Artículo 2º: El objeto de esta fuerza es proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las ciudades»; Real Decreto de 26 de marzo de 1884, *La Gaceta de Madrid*, Núm. 3486 de 31 de marzo de 1884

⁴¹ Sobre estas cuestiones resulta interesante la obra de Saskia Sassen, autor del libro y artículo «The Global City» (año 1991), entre otras publicaciones, en *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2005, Volume XI, Issue 2. Disponible en: <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>; más recientemente, VV. AA.: *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, CIDOB, Monografías, 2019.

⁴² WATANABE, Lisa: «UN Mediation in Libya: Peace Still a Distant Prospect», *CSS Analyses in Security Policy* Núm. 246, junio 2019. Disponible en: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse246-EN.pdf>.

⁴³ *WORLDOMETERS*: «Europe population». Disponible en: <https://www.worldometers.info/world-population/europe-population/>.

ruptura de estructuras e instituciones para crear otras a medida de grupos culturales, étnicos o nacionalistas que, abanderando estos planteamientos que les nuclean como elemento identitario, excluyen al resto, hablándose ya sin rodeos de la «tribalización de Europa»⁴⁴.

Es cierto que la división de poderes y las democracias constituyen, entre otros, elementos que proporcionan fuerza y estabilidad a la sociedad y a sus instituciones, evitándose de esta manera regímenes muy personalistas o administraciones poco malladas y estructuradas en las que, con la caída del máximo responsable, caiga todo el aparato estatal. Pero no es una garantía absoluta, y desde y pese a esa realidad –democracia, separación de poderes, sociedades libres y ricas– es factible, sin ninguna duda, proceder al asalto de las instituciones y de los pilares del Estado y de la sociedad para proceder, desde dentro, poco a poco a su demolición⁴⁵.

Conclusiones

Quizá el «modelo libio» de conflicto podría no ser tan irreplicable como pudiera parecer. Solo hace falta que existan, o generar, un número muy amplio de actores y plantear los intereses de los actores locales en clave de juego «suma cero». Ya acudirán los agentes exteriores a buscar sus «delegados sobre el terreno», ya acudirán los locales a «buscar patrocinador».

Obviamente, los hidrocarburos constituyen un elemento clave en el caso de Libia, pero el control de un estrecho, el acceso al mar, obtener profundidad estratégica, eliminar a un adversario secular, ¿No son también objetos de deseo geopolítico?

Para evitarlo, para evitar que esa multiplicidad de «tribus» presenten un campo abonado al conflicto, solo es preciso recordar y poner en valor que es mucho más lo que une, que lo que separa.

Y que la alternativa es el caos hobbesiano o una mano dura que instale una autocracia.

*Pedro Sánchez Herráez**

Coronel del ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE.

⁴⁴ WIND Marlene: *La tribalización de Europa*, Espasa, Barcelona, 2019.

⁴⁵ LEVITSKY, Steven; y ZIBLATT, Daniel: *Cómo mueren las democracias*, Ariel, Barcelona, 2018.

22/2018

17 de julio de 2019

*Francisco Márquez de la Rubia**

Seguridad cooperativa OTAN:
visión mediterránea

Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea

Resumen:

La Alianza Atlántica desde hace más de 25 años viene desarrollado una red de asociaciones con países no miembros de la zona euroatlántica, el Mediterráneo y la región del Golfo, así como con otros socios de todo el mundo. La OTAN busca el diálogo y la cooperación con estas naciones en una amplia gama de cuestiones políticas y de seguridad. Aun cuando los partenariados en sus distintos formatos parecen beneficiosos para todos los implicados y contribuyen a mejorar la seguridad de la Comunidad Internacional en general, el hecho del actual orden internacional cambiante introduce algunos interrogantes de futuro que aconsejan –a juicio del autor junto con la experiencia acumulada– una futura modificación de las consideraciones de estas políticas.

Palabras clave:

OTAN, partenariados, asociaciones atlánticas, Consejo de Asociación Euroatlántico, Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Estambul, Mediterráneo, seguridad cooperativa, interoperabilidad.

NATO cooperative security. A Mediterranean vision

Abstract:

For more than 25 years, the Atlantic Alliance has developed a network of partnerships with non-member countries in the Euro-Atlantic area, the Mediterranean and the Gulf region, as well as with other partners around the world. NATO seeks dialogue and cooperation with these nations on a wide range of political and security issues. While partnerships in their various formats appear beneficial to all involved and contribute to improving the security of the wider International Community, the fact of the current changing international order introduces some future questions that advise (in the author's view), along with accumulated experience, a future modification of policy considerations.

Keywords:

NATO, partnerships, atlantic partnerships, Euro-Atlantic Partnership Council, Mediterranean Dialogue, Istanbul Initiative, Mediterranean, cooperative security, interoperability.

*«Donec eric sospes multos
numerabis amicos: tempora si
fuerint nubila, solus eris».*

Ovidio, Tristia 1,9.

Introducción

La OTAN, en su actual Concepto Estratégico, identifica la «seguridad cooperativa» como una de sus misiones esenciales. Entiende la organización que la seguridad euroatlántica está mejor garantizada a través de una –cada vez más– amplia red de relaciones muy diversas con países y organizaciones de todo el mundo. Los países miembros encuentran en los países socios capacidades militares y apoyo político para las operaciones de la Alianza y para sus misiones. A partir de la Cumbre de Lisboa de 2010, la OTAN ha venido realizando un esfuerzo para reformar su política de partenariados en aras a conseguir un diálogo y una cooperación más inclusivos, flexibles, eficaces y, sobre todo, más orientados estratégicamente.

Desde enero de 1994, en su Cumbre de Bruselas, la OTAN decidió la constitución de «partenariados» como el marco institucional para sus relaciones con países que no pueden o no quieren convertirse en miembros de la Alianza. En los últimos 20 años, el círculo de países implicados se ha ampliado cada vez más, la agenda asociada a esas relaciones es cada vez más heterogénea y los objetivos perseguidos por la OTAN son cada vez más diversos. La proliferación de partenariados contrasta cada vez más con lo que se espera de ellos. Parece necesario que los formatos existentes sean sometidos a un control de eficacia para que puedan ser priorizados políticamente.

El Consejo de Asociación Euroatlántico (*EAPC*, por sus siglas en inglés) agrupa, entre otros, a los Estados postsoviéticos. La OTAN les ha ayudado a reformar sus respectivos sectores de seguridad de acuerdo con las normas occidentales y a acercarlos a la Alianza. El foro también incluye a Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, Estados no aliados y que no necesitan la transformación interna de su sector de seguridad. Lo que más les importa es la cooperación en materia de seguridad con la OTAN.

Los países del Diálogo Mediterráneo (*MD*, por sus siglas en inglés), Egipto, Argelia, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez debían recibir el apoyo de la OTAN principalmente para cooperar entre sí en materia de política de seguridad. A su vez, con ello se pretendía contribuir a la seguridad regional. Sin embargo, por una serie de razones políticas, el Diálogo solo ha tenido un éxito limitado.

La Iniciativa de Cooperación de Estambul (*ICI*, por sus siglas en inglés), que aspiraba a la cooperación intrarregional entre Baréin, Catar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, también ha seguido cojeando. Arabia Saudí y Omán han sido invitadas a unirse a este foro, pero hasta ahora han declinado la invitación.

Por último, existe el grupo «Socios en todo el Mundo» (*PATG*, por sus siglas en inglés), países que, por diversas razones, son estratégicamente importantes para la OTAN o han contribuido ampliamente a sus operaciones, estos son: Afganistán, Australia, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán y Corea del Sur. Paralelamente, hay consultas con la India y China que hasta la fecha han sido informales. Colombia también forma parte de esta categoría y ha firmado en mayo de 2017 un programa individual de asociación y cooperación con la Alianza.

Los comités especiales que se ocupan de las relaciones con Georgia, Rusia y Ucrania, todos los cuales ya son miembros del CAEA, completan el cuadro de las diferentes asociaciones.

Por último, la Cumbre de 2014 creó otros formatos de asociación: la Iniciativa de Interoperabilidad (PII) y la Iniciativa para el Desarrollo de Capacidades de Defensa y Seguridad (DCB), cuyas funciones se solapan en cierta medida con los formatos ya existentes.



Figura 1: Estados miembros. Fuente: NATO Media.

En los últimos años, la actualidad internacional en el área euroatlántica ha vuelto a poner el foco sobre las asociaciones de la OTAN. En primer lugar, el potencial transformador de la OTAN y su experiencia en la reforma de los sectores de seguridad nacionales parecían ser transferibles a otras regiones. Tal era la esperanza expresada durante la ola de transformaciones en el norte de África y Oriente Medio en 2011, así como en Ucrania y Georgia. Los esfuerzos en curso para ayudar a Túnez a reformar su política de seguridad han puesto de relieve este enfoque.

En segundo lugar, por razones políticas y financieras, la OTAN no podrá o no querrá llevar a cabo más operaciones de gestión de crisis en los próximos años de las que actualmente tiene en curso. Sin embargo, en la periferia euroatlántica pueden producirse crisis y conflictos que requieran de una intervención de la Alianza. Es probable que sea la regla, y no la excepción, que tales operaciones se planifiquen y lleven a cabo conjuntamente con socios de fuera de la Alianza. Hace tan solo unos años, esto se habría aplicado exclusivamente a la gestión internacional de crisis. Sin embargo, dado el momento de cambio e indefinición en el sistema de seguridad euroatlántica, ahora también podría ser el caso de la defensa colectiva.

En este contexto, la OTAN se verá obligada a reorganizar su política de asociación. Esta reorganización debería basarse en una idea única y común de cómo administrar las prioridades políticas y gestionar las formas institucionales de cooperación¹, aunque las consideraciones políticas coyunturales puedan variar mucho de un caso a otro.

La evolución en los formatos de asociación de la OTAN

Seguridad para Europa

El programa de asociación más antiguo de la OTAN y que aún existe es el Consejo de Asociación Euroatlántico (*EAPC*, por sus siglas en inglés)². Se creó en 1997 a partir del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (*NACC*, por sus siglas en inglés), fundado en 1991. Como foro multilateral para el diálogo político y la cooperación en materia de seguridad, compuesto por 50 Estados (28 miembros de la OTAN y 22 países socios), el *EAPC* es el marco para todas las formas de cooperación entre la Alianza y los países socios en el área euroatlántica.

¹ *Managing Change: NATO's Partnership and Deterrence in Globalised World*, «Why connect? On the conceptual foundations of NATO Partnerships». Riccardo Alcaro y Sonia Lucarrelli, Ed Norfolk 2011.

² Disponible en: <https://www.nato.int/cps/fr/natohq/51288.htm>.

La OTAN considera este formato de asociación como un instrumento paradigmático de seguridad cooperativa. En el Consejo se discuten temas de interés general para la seguridad como la gestión de crisis, las misiones de mantenimiento de la paz, el desarme y el control de armamento, la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros.

El *EAPC* también cumple un objetivo más específico de contribuir de forma estable a la reforma de la política de seguridad en los países de la región. Esto incluía, e incluye, elementos vitales tales como conseguir que las Fuerzas Armadas de los Estados socios respondan al control de los Parlamentos y Gobiernos democráticamente legítimos así como del sistema de justicia; si fuera necesario, reducir el tamaño de esas Fuerzas sin causar trastornos políticos; y, por último, pero no por ello menos importante, asegurar una adecuada separación de responsabilidades entre las políticas de seguridad interior frente a la seguridad exterior.

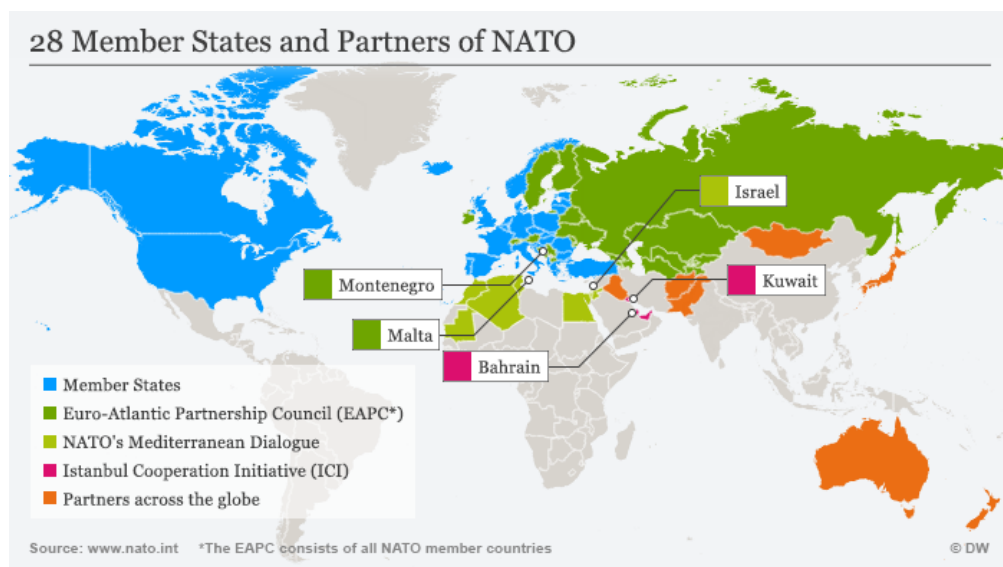


Figura 2: Estados miembros y asociados de la OTAN. Fuente: NATO.int.

No existía un plan coherente para el establecimiento del *EAPC* que se desarrolló más bien de forma no planificada. El *NACC* había sido concebido como un formato relativamente sencillo para los entonces 16 miembros de la OTAN y los siete del Pacto de Varsovia. Más tarde, la disolución de la Unión Soviética impuso a la OTAN una cooperación mucho más amplia y extensa de lo previsto originalmente. Por tanto no se trata de una política de asociación estratégicamente pensada desde el principio. Esto se hace evidente en el hecho de que Rusia y Ucrania son miembros del *EAPC*, al tiempo que disfrutaban de asociaciones bilaterales independientes con la Alianza que son mucho más importantes políticamente: el Consejo OTAN-Rusia³, que existe desde 2002, pero con actividades suspendidas desde la intervención rusa en Ucrania en 2014⁴; y la Comisión OTAN-Ucrania⁵ creada en 1997.

El programa Partenariado para la Paz (*PfP*, por sus siglas en inglés)⁶ o la Asociación para la Paz (*APP*) cumple una función similar a la del *EAPC*, aunque la OTAN no lo gestiona explícitamente como un formato de asociación independiente, sino como una subdivisión del *EAPC*. El formato, creado en 1994, ofrece a los Estados asociados un marco para programas de cooperación individualizados con la OTAN. Estos programas pueden centrarse en áreas muy diferentes: reforma del sector de la defensa o de la seguridad, planificación de la defensa, relaciones cívico-militares, entrenamiento y formación, maniobras conjuntas, ayuda en caso de catástrofes, etc.

El programa *PfP* es principalmente bilateral, es decir, está dirigido a la cooperación de países individuales con la OTAN. Sin embargo, su objetivo es general: salvaguardar la seguridad en toda la zona euroatlántica. Con este fin, la Alianza se esfuerza por familiarizar a los 22 socios del *PfP*⁷ con sus procedimientos, hacer más transparente la planificación de la defensa de cada uno de los Estados y mejorar la cooperación en materia de seguridad en general. Además de estas funciones, el principal objetivo del programa es ofrecer a los Estados europeos que aplican una política de neutralidad o no alineación como Suiza, Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia, la oportunidad de ampliar su cooperación con la OTAN⁸. Desde la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en Berlín en abril de 2011, todos los programas y planes de acción del formato

³ Disponible en: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50091.htm.

⁴ Disponible en: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm?selectedLocale=fr>.

⁵ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50319.htm.

⁶ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm.

⁷ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82584.htm.

⁸ COTTEY, Andrew: *The European Neutrals and NATO*. Contemporary Security Policy.

PfP también han estado disponibles para otros países socios de la OTAN. Se enumeran en el llamado Menú de Cooperación de Asociación⁹, que consta de casi 1.600 actividades. El *EAPC* y el *PfP* nunca han sido identificados explícitamente como instituciones que preparen la plena integración de sus miembros en la Alianza. Su relación funcional con la política de expansión de la OTAN en Europa central y oriental era, sin embargo, evidente. El objetivo de los marcos de asociación para el área euroatlántica era sobre el papel lograr diferentes niveles de acercamiento entre la OTAN y los Estados de Europa central y oriental, así como la antigua Unión Soviética. Con ello se pretendía transformar sus políticas de seguridad y defensa y garantizar así la estabilidad y la seguridad más allá del círculo de pertenencia a la OTAN. Implícitamente, la política de la OTAN no solo era en beneficio propio, sino que también tenía un gran valor potencial, en la medida en que su objetivo a medio y largo plazo era transformar estos Estados de acuerdo con las concepciones políticas occidentales.

El Concepto Estratégico de la OTAN de 2010¹⁰ situó una vez más tanto al *EAPC* como a la *APP* en el marco de la seguridad cooperativa: «El Consejo de Asociación Euroatlántico y la Asociación para la Paz son fundamentales para nuestra visión de Europa en su conjunto, libre y en paz»¹¹. Sin embargo, dado que el orden de seguridad euroatlántico entró en crisis tras la ilegal anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa, lo contrario también es cierto. Aunque Europa parece dividida de nuevo y ya no es la región geoestratégica de paz que llegó a anticiparse en las décadas posteriores a la caída del Muro, el impacto de las dos herramientas de asociación también sigue siendo limitado. Esto afecta fundamentalmente a la imagen que la Alianza proyecta de sí misma. Mucho antes de la anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania oriental, el impulso transformador, que desde 1990 había guiado a la OTAN en la configuración de la seguridad euroatlántica, empezó a flaquear ante el cambio político en Moscú. En las capitales de la OTAN fue la guerra de Georgia (2008) la que finalmente dio ventaja a las consideraciones geopolíticas sobre el objetivo de seguir transformando el espacio postsoviético. Mientras siga siendo imposible volver a los principios de la Carta de París¹², ni el *EAPC* ni la *APP* como marcos de asociación podrán tener impacto significativo.

⁹ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49290.htm.

¹⁰ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm?selectedLocale=en.

¹¹ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm. Párr.: 35: «The Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace are central to our vision of Europe whole, free and in peace».

¹² Disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39521?download=true>.

El fomento de la confianza y la cooperación intrarregional: El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul

Además de los dos marcos de asociación destinados a los Estados de Europa central y oriental y a la región postsoviética, la OTAN puso en marcha el Diálogo Mediterráneo (MD, por sus siglas en inglés) en 1994¹³. Se continuaba así la adaptación externa de la Alianza ampliando el nuevo enfoque cooperativo de la seguridad que se había iniciado en 1991, a los países del área mediterránea no miembros, con vistas a «contribuir a la consolidación de la estabilidad regional»¹⁴.

Los Estados participantes en el foro son Egipto, Argelia (desde enero de 2000), Israel, Jordania (desde noviembre de 1995), Marruecos, Mauritania y Túnez. El objetivo del marco es impulsar la seguridad y la estabilidad en la región mediterránea y disipar concepciones erróneas acerca de la Alianza entre esos países. Permite las consultas y la cooperación entre la OTAN y los socios individuales del MD, así como en el formato OTAN+7, es decir, conjuntamente con todos los Estados participantes.

La inspiración política para el formato MD fueron los llamados Acuerdos de Oslo de 1993, es decir, los acuerdos de paz entre israelíes y los palestinos, a los que se sumó el bloque multilateral del proceso de paz de Madrid y Oriente Medio. Este último se centró en temas de importancia regional transfronteriza, como las cuestiones ambientales, el desarrollo económico y la seguridad. Las negociaciones tenían por objeto servir de medida de fomento de la confianza para contribuir a normalizar las relaciones entre el conjunto de los Estados de Oriente Medio. Esta cooperación intrarregional en materia de seguridad en los países mediterráneos contó con el apoyo de la OTAN.

En sus primeros días, sin embargo, el MD recibió poca atención. Apenas se elevó por encima de la categoría de «mesa de diálogo diplomático». Solo los atentados del 11 de septiembre de 2001 consiguieron despertar el interés de los miembros principales de la OTAN por el flanco sur de la Alianza. En la Cumbre de la OTAN celebrada en Praga en 2002, la Alianza finalmente integró el MD en el conjunto de marcos de asociación ya existentes¹⁵.

¹³ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm?

¹⁴ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135889.htm?selectedLocale=en.

Secretario general Jens Stoltenberg: «We share many of the same security threats, we share many of the same challenges and it is a region which is of great importance for the security of all NATO Allies».

¹⁵ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm. Párr. 10: «We therefore decide to upgrade substantially the political and practical dimensions of our Mediterranean Dialogue as an integral part of the Alliance's cooperative approach to security».

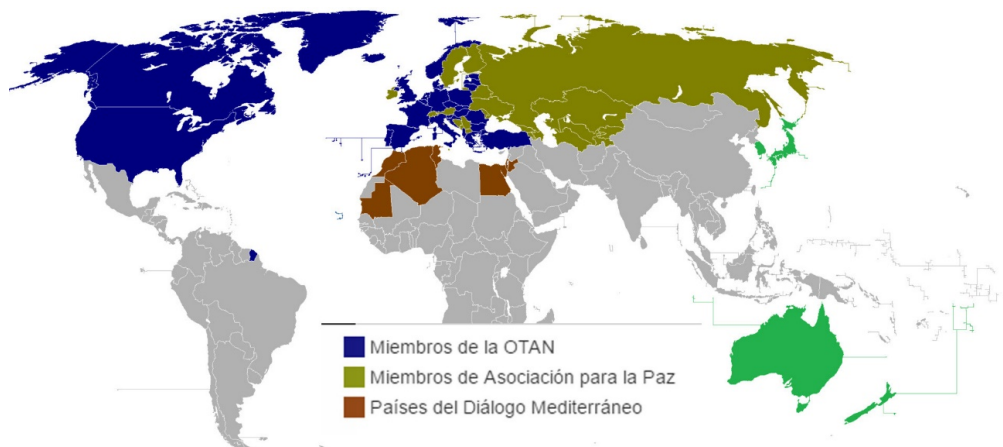


Figura 3: Mapa de Estados miembros. Fuente: NATO.int.

Desde entonces y con el impulso tenaz de España, la seguridad y la estabilidad en la región mediterránea se han considerado decisivas para la seguridad de la OTAN, ya sea en un contexto de terrorismo transnacional, de proliferación de armas de destrucción masiva, de seguridad energética o de gestión de flujos masivos de migración. Desde el punto de vista de las contribuciones de los países socios a las operaciones de la OTAN, el MD es de importancia menor. Jordania fue el único país socio que participó en la misión de la ISAF, por ejemplo, y en ese momento solo contaba con un contingente relativamente pequeño.

Dos factores limitan la eficacia del *MD*. En primer lugar, el foro está formado por un grupo muy heterogéneo de Estados del norte de África y Oriente Medio, con pocos vínculos en materia de política de seguridad y una muy escasa tradición cooperativa, sino más bien desconfianza en el sector de la seguridad. Por citar solo tres ejemplos: Túnez está interesado en reformar su sector de la defensa; Jordania desea cooperar con la OTAN en el contexto de la lucha contra el radicalismo islámico y Dáesh; e Israel está interesado por el intercambio con la OTAN en materia de defensa antimisiles y consideraciones geopolíticas. En este contexto, la OTAN ha considerado en repetidas ocasiones la posibilidad de dividir el *MD* en dos subgrupos regionales: uno para el Magreb (Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez) y otro para el Mashriq (Egipto, Israel, Jordania)¹⁶. En 2008, los Estados de la OTAN que también son miembros de la Unión Europea crearon

¹⁶ Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep10426?seq=1#page_scan_tab_contents.

la Unión por el Mediterráneo (Proceso de Barcelona)¹⁷, un instrumento que, en teoría, complementa al *MD*, pero que en realidad compite con él, y que ha socavado cualquier enfoque serio y exclusivo de la seguridad internacional en torno al *MD*¹⁸.

En la Cumbre de la OTAN de 2004¹⁹, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (*ICI*) se sumó al conjunto anterior de asociaciones. Agrupa a los miembros OTAN con Baréin, Catar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Este formato se basa asimismo en el supuesto de que los retos de seguridad internacional en el golfo Pérsico también pueden tener consecuencias indirectas para la seguridad de los Estados de la OTAN y que deben ser resueltos junto con los países socios de la *ICI*. Las reflexiones se centraron en principio en la creciente preocupación por la proliferación de armas de destrucción masiva y en la lucha contra el terrorismo transnacional²⁰.

Al igual que en el *MD*, los socios de la *ICI* también tienen la oportunidad de elegir entre la cooperación bilateral y la multilateral. Sin embargo, hasta ahora, la *ICI* no ha sido suficientemente multilateralizada y, por lo tanto, no se ha convertido en un verdadero foro de seguridad regional. Esto se debe principalmente a la no participación de Arabia Saudí y Omán, que son responsables de más de la mitad del gasto total en defensa de todos los Estados de la región y que tienen, sobre todo la monarquía saudí, un gran peso específico e influencia en ese espacio regional. Otros países del golfo Pérsico buscan de hecho cooperar con la OTAN, pero su visión sobre los intereses de la seguridad es principalmente nacional. Los socios de la *ICI* incluso han dejado claro que están menos interesados en las buenas relaciones con la OTAN *per se* que en las relaciones concretas con determinados miembros de la Alianza, principalmente Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia²¹. Esto refleja la naturaleza del orden regional, que ha sido moldeado tanto por la lucha de poder entre Arabia Saudí e Irán como por la voluntad general de recurrir en caso necesario al *hard power* o al empleo directo de la fuerza militar. También muestra que la región da prioridad a las políticas de seguridad bilateral sobre la organización de

¹⁷ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>.

¹⁸ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>; y

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a2c9f9004f0195ef89eded3170baead1/AmirahFernandez-Youngs_Asociacion_Mediterranea_FRIDE-ELCANO.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a2c9f9004f0195ef89eded3170baead1.

¹⁹ Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/spanish/art1.html>.

²⁰ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm?.

²¹ *Foreign Affairs* 14 august 2014 «Friends with Benefits».

la defensa colectiva o sobre la construcción de instrumentos de seguridad colectiva. Esto se visualiza, entre otras cosas, en el gran número de acuerdos individuales de seguridad que los Estados de la región han celebrado con actores externos.

Por lo tanto, en realidad no se parte de una base de valores comunes o del objetivo futuro de una posible integración en la OTAN para cada uno de los países socios, a pesar de que estas perspectivas surgen periódicamente en documentos y análisis no oficiales²². Como resultado, las expectativas inicialmente concebidas en este marco asociativo de que la Alianza podría contribuir a la democratización de los Estados del norte de África y de Oriente Medio apoyando la reforma del sector de la seguridad y la defensa siguen sin haberse cumplido.

Las secuelas de la llamada Primavera Árabe, la ola de protestas y revoluciones contra los regímenes autoritarios y las condiciones políticas y sociales que se extendieron por varios Estados de Oriente Medio y del norte de África, entre ellos Túnez, Egipto, Libia y Siria, a partir de diciembre de 2010, ilustraron de manera notable las limitaciones de este enfoque. Tras los levantamientos, las estructuras de poder derrocadas han sido de una forma u otra finalmente restauradas, con alguna notable excepción en el caso de Túnez. Por lo tanto, la Alianza no ha podido contribuir a una transformación duradera de las políticas de seguridad o defensa de estos países, algo que contrasta con los logros anteriores en Europa central y oriental (si bien las condiciones eran muy diferentes).

La única excepción que se mencionaba anteriormente no hace más que confirmar la regla: desde el verano de 2015, la OTAN ha hecho esfuerzos cautelosos para acompañar a Túnez en la transformación de su sector de seguridad²³. En enero de 2016, a instancias de España, Francia e Italia, el Comité Militar de la OTAN decidió un paquete de medidas específico para Túnez²⁴. Hasta la fecha, sin embargo, el Gobierno tunecino no parece dispuesto a hacer un uso abierto del apoyo de la Alianza, prefiriendo la cooperación

²² Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_146647.htm?selectedLocale=en. ALVARGONZÁLEZ, Alejandro: «In doing so, NATO will continue to work with our Mediterranean and Middle Eastern partners according to the principles which have characterized our cooperation with them for many years. Especially, joint ownership and two-way engagement, through which NATO seeks partners' contribution for its success via a regular consultation process, putting special emphasis on practical cooperation. And we will also actively promote complementarity of efforts with other international organizations with whom we are already working together, especially the United Nations, the European Union, the Arab League and others. This will ensure that our work in the South will be mutually reinforcing in nature».

²³ Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-otan-ve-vital-cooperacion-socios-tunez-region-estrategica-mediterraneo-20150821192036.html>.

²⁴ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120234.htm.

bilateral con los miembros de la OTAN. Esta coyuntura es particularmente favorable para los intereses de Francia en la región y está siendo aprovechada en este sentido.

Túnez rechazó en febrero de 2018 una propuesta de la OTAN para estacionar personal en un centro de operaciones militares a cambio de una subvención de 3,7 millones de dólares²⁵.

El rechazo al centro, previsto en Gabes, en el extremo sudeste de Túnez, y calificado como «centro de inteligencia» por la prensa local, diseñado para mejorar la coordinación entre las fuerzas aéreas, terrestres y marítimas a medida que Túnez refuerza su defensa contra las amenazas yihadistas, se producía en el momento en el que los miembros de la OTAN intentaban a su vez ampliar su presencia militar en el Magreb como antesala de la lucha contra el yihadismo en el Sahel. La propuesta de la OTAN de mantener una presencia militar en Túnez reflejaba la creciente preocupación europea por la migración ilegal y por el yihadismo en su flanco sur. En ese sentido se inscribe la apuesta de España por liderar una nueva misión de asistencia a Túnez que ha aprobado la OTAN en su pasada Cumbre de Bruselas de julio de 2018. Aunque el apoyo se extenderá a campos tan diversos como la ciberdefensa, la desactivación de artefactos explosivos o la gestión de recursos económicos, en su primera fase se centrará en la instrucción de militares tunecinos en operaciones especiales de lucha contra el yihadismo²⁶.

Estados Unidos también ha sido de forma bilateral un socio cercano en la lucha de Túnez contra el terrorismo. En 2015, Estados Unidos otorgó a Túnez el estatus de «gran aliado no perteneciente a la OTAN»²⁷ a resultas de que ambos países acordaron reforzar la cooperación militar. En los últimos siete años, Estados Unidos ha proporcionado a Túnez más de 400 millones de dólares en asistencia al sector de seguridad además de numeroso equipo y asesoramiento militar²⁸. Asimismo, ha tratado de incrementar su presencia en la región pidiendo autorización a Argelia para instalar una presencia militar en la base de Tamanrasset, en el sur, para actividades antiterroristas²⁹. Los líderes argelinos ya habían rechazado los esfuerzos de Estados Unidos por utilizar la base en

²⁵ Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20180213-tunisia-rejects-natos-proposal-to-support-establishment-of-anti-terrorism-centre/>.

²⁶ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/07/11/actualidad/1531332315_239047.html.

²⁷ Disponible en: <https://www.defensenews.com/home/2015/07/11/tunisia-s-non-nato-ally-status-confirmed-by-us/>.

²⁸ Disponible en: <https://www.securityassistance.org/blog/us-tunisia-security-cooperation-what-it-means-be-major-non-nato-ally>.

²⁹ Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/04/tunisia-reluctant-partnership-nato>
<http://northafricapost.com/22650-us-deployed-soldiers-algeria.html>.

2012, cuando Libia se instaló en el conflicto permanente tras la caída del líder libio Muamar el Gadafi. Ante la negativa, Estados Unidos construyó una base de aviones no tripulados en Agadez, en el norte de Níger.

Túnez ha reforzado sus relaciones con Argelia, respondiendo a la amenaza terrorista a lo largo de la frontera común. En 2014, los vecinos llegaron a un acuerdo para asegurar la frontera y compartir información de inteligencia y, en marzo de 2017, se firmó un acuerdo de cooperación en materia de seguridad^{30, 31}.

Argelia se opone tradicionalmente a cualquier presencia militar occidental en la región y siempre ha sido cautelosa con el establecimiento de bases militares en los países vecinos. Esta postura, que se deriva claramente de la política no intervencionista adoptada por las autoridades argelinas desde la independencia de la nación, podría haber tenido influencia en la decisión de Túnez de rechazar las ofertas de la OTAN. Túnez depende cada vez más de la experiencia antiterrorista de Argelia, adquirida durante la «década negra» de los años noventa. El establecimiento de bases o personal de la OTAN en Túnez podría haber disgustado al vecino occidental argelino, perjudicando posiblemente la cooperación crucial en materia de seguridad.

Los esfuerzos en políticas de asociación de la Alianza no fueron empleados para contener (militarmente) la guerra civil siria, luchar contra el Estado Islámico en Siria e Irak, o crear Fuerzas de Seguridad iraquíes eficaces. Una excepción podría considerarse la *Misión de Entrenamiento de la OTAN en Irak (NTM-I, 2004-2011)*³², aunque sus objetivos solo se alcanzaran de forma muy limitada. En abril de 2016, la OTAN decidió una continuación en formato reducido de la *NTM-I* financiando la formación de 350 oficiales iraquíes en Jordania. Muy recientemente, en la Cumbre de Bruselas de julio de 2018, la Alianza ha acordado la puesta en marcha de una nueva misión «no de combate» para el apoyo a la formación y el adiestramiento de las fuerzas iraquíes, la *NATO Mission Iraq*³³.

Las otras dos misiones de la OTAN en el Mediterráneo son de carácter preventivo y tienen más una expresión de solidaridad política que de estabilización militar: la *Operación Active Fence*³⁴ tiene por objeto proteger a Turquía de los ataques lanzados

³⁰ Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/natos-limited-leeway-north-africa-20926>.

³¹ Disponible en: http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/liste-actualites.php?lang=en&URL_date_publication_Debut=&URL_date_publication_Fin=&URL_contenu=&type_news=2&Formlist_Page=34.

³² Disponible en: <https://shape.nato.int/page136952>.

³³ Disponible en: <https://shape.nato.int/ongoingoperations/nato-mission-iraq-nmi>.

³⁴ <http://www.emad.mde.es/MOPS/041-Turquia-AT/>.

desde el país vecino de Siria, asolado por la guerra civil. El objetivo de la *Operación Marítima Active Endeavour*³⁵, que duró de 2001 a 2016, era contribuir a la identificación y a la disuasión de actividades terroristas en la región del Mediterráneo.

Sin embargo, las dos misiones no han servido para demostrar la capacidad de la OTAN de estabilizar el norte de África u Oriente Medio, ni para asentar su legitimidad como institución de seguridad internacional.

Es difícil discernir si la lucha conjunta contra Dáesh podría servir de catalizador para mejorar la cooperación entre la OTAN y sus países socios de Oriente Medio en el marco del *MD* o de la *ICI*, y en qué medida. En un discurso pronunciado ante esos Estados en diciembre de 2014, el entonces secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, hizo hincapié en la percepción compartida de la amenaza y en los esfuerzos de la Alianza para fomentar la capacidad y la cooperación militar³⁶. El hecho de que los países del *MD* se hayan integrado en las consultas regulares con el jefe de Estado Mayor de la OTAN desde enero de 2016 apunta en esa misma dirección.

Contribuciones a las operaciones de la OTAN: socios en todo el mundo

El tercer formato de asociaciones de la OTAN, socios concretos para operaciones concretas, comenzó de forma casi experimental en los años noventa, con las operaciones de la Alianza en los Balcanes en las que participaron Argentina y China³⁷. Sin embargo, estos formatos eran selectivos, sin voluntad de consolidación y poco influenciados por consideraciones políticas o estratégicas. No fue hasta el momento en que la OTAN asumió el control de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (*ISAF*, por sus siglas en inglés) en Afganistán en agosto de 2003 que las consideraciones sobre la integración operativa de los socios se hicieron sobre la base de una decisión política del Consejo Atlántico. La *Operación ISAF*³⁸, la más extensa de la Alianza hasta la fecha, cambió significativamente la situación de los países socios y las expectativas depositadas en ellos. Una y otra vez, los representantes y portavoces de la OTAN insistieron en que la *ISAF* no era solo una misión de los 28 Estados miembros, sino una operación en la que habían participado más de 50 países de una forma u otra. Estas declaraciones tenían el trasfondo de, por un lado, el intento de otorgar mayor legitimidad

³⁵ Disponible en: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_7932.htm.

³⁶ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115773.htm?selectedLocale=en.

³⁷ Disponible en: <http://www.natolibguides.info/balkans>.

³⁸ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm.

a las propias acciones de la OTAN, como por otra parte el intento de obtener, y mantener, capacidades militares adicionales. La Alianza proyectó así una nueva perspectiva sobre su política de partenariados con esta «integración de amplio alcance» de los no miembros en la misión de la *ISAF*. Desde entonces, la Alianza ya no evalúa los formatos de asociación únicamente sobre la base de lo que puede hacer por sus socios, sino también a la luz de lo que los socios pueden hacer por ella: en otras palabras, qué contribuciones militares reales pueden hacer a las operaciones en curso. Esto ha supuesto un giro fundamental a la hora de concebir y también de evaluar las políticas de partenariado. Se ha pasado de una postura que a veces fue tachada de paternalista o incluso de pseudoimperialista, a una concepción más equilibrada, justa y con mayor proyección política estratégica en las decisiones sobre el modelo de asociaciones.

El objetivo de la OTAN es ahora establecer relaciones duraderas y estables con países que no son miembros, que disponen de una capacidad militar considerable y que están dispuestos a desplegarlas en el marco de sus propias operaciones. Al mismo tiempo, desea preservar y aprovechar para futuros despliegues las experiencias ya realizadas en el ámbito de lo que se conoce como interoperabilidad. Este planteamiento tiene además claras repercusiones en cuanto a la cooperación entre Estados que superan el ámbito de la defensa y tiene también una clara trasposición en los diferentes modelos asociativos de la Unión Europea³⁹.

Las operaciones futuras podrían ser en zonas de conflicto altamente inestables, pero también en misiones para luchar contra la piratería, defenderse de las ciberamenazas, etc⁴⁰. Esta lógica «operativa» de las asociaciones se basa principalmente en el interés de la OTAN en mantener, ampliar y mejorar sus capacidades militares. Cuando a partir de los años noventa, las operaciones de la Alianza se desplegaban cada vez más alejadas geográficamente de su zona de influencia y se desarrollaban además en nuevos contextos de seguridad rápidamente cambiantes, la Organización hubo de reconocer que no estaba en condiciones de actuar como proveedor de seguridad global ni a través de su estructura orgánica de miembros ni a través de la tipología de sus operaciones⁴¹. Por otra parte y al mismo tiempo, las declaraciones de orden político de sus órganos

³⁹ Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/association-agreement_en.

⁴⁰ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm.

⁴¹ Disponible en: <https://www.nato.int/acad/fellow/99-01/bakradze.pdf>.

directivos trascienden desde hace mucho tiempo el espacio euroatlántico. Desde esta perspectiva, las amplias asociaciones globales son una consecuencia casi ineludible de la globalización de los retos de seguridad y de la extensión geográfica del área de operaciones de la OTAN que de ella se deriva.

Incluso la naturaleza misma de la Alianza ha mutado debido a las expectativas depositadas en los socios *ad hoc* y al hecho de que sus contribuciones se han convertido en una parte casi estable de la planificación de la OTAN. La integración de los países socios en las operaciones de la OTAN consolida una evolución que es perceptible desde hace ya algún tiempo. Las operaciones de la OTAN fuera de la zona de la Alianza siguen estando sujetas a la aprobación unánime de los 28 miembros del Consejo del Atlántico Norte. Sin embargo, por diversas razones políticas, cada vez son menos los miembros de la OTAN que participan en la aplicación de esas decisiones. En cambio, la Alianza se está transformando en una especie de «plataforma operativa» cuyas misiones también están abiertas a los países socios en función del tipo de operación, la región, las consideraciones geopolíticas y las necesidades militares.

A la luz de los limitados Presupuestos de Defensa de los países de la OTAN y de las evidentes reservas de muchas capitales de la misma a la hora de participar en nuevas operaciones de gestión de crisis, parece que se trata de un hecho que será difícil de revertir en los próximos años. En este sentido, esta dimensión de la política de asociación también tiene repercusiones para el propio funcionamiento interno de la Alianza. Dado que la integración en las operaciones de la OTAN de los países socios, o más bien de sus capacidades militares, se está convirtiendo en la regla o al menos en una práctica continuada más allá de lo eventual, ahora se hace más fácil para los países miembros no participar en determinadas misiones. A largo plazo, esta tendencia amenaza con crear una «Alianza a la carta» e introduce algunos interrogantes evidentes que aún no han sido debidamente evaluados.

Bajo la denominación de «Socios en el Mundo» (*PATG*, por sus siglas en inglés), la OTAN incluye a un conjunto de países a los que adjudica un estatus especial. Se trata de Afganistán, Australia, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán y la República de Corea. Sin embargo, dos de estos países, Afganistán e Irak, quedan fuera de la lógica operativa esbozada, ya que su frágil situación de seguridad plantea serias dudas sobre su capacidad para contribuir en el momento actual o en el futuro próximo a las operaciones de la OTAN, y en caso que estuvieran en condiciones, sería dudoso saber

en qué zonas. Más bien, su inclusión expresa la determinación de la Alianza para asignarles un estatus destacado, aunque de nuevo no explícitamente formulado, en su política de seguridad. Un estatus que equivale a la «asociación estratégica» en otros contextos de política exterior (al estilo de las fórmulas de la Unión Europea).

En cuanto a su función, los *PATG* no son realmente nada nuevo. Se trata de una categoría transversal o más bien de un formato residual adicional para los países que no pertenecen a los marcos formales de asociación ya mencionados. Como se ha señalado anteriormente, en los últimos años, ciertos países socios en otros tipos de partenariados también han participado en operaciones de la OTAN y en algunos casos han aportado contingentes sustanciales: especialmente los Estados europeos neutrales del *EAPC*, Jordania (*MD*), Catar y los Emiratos Árabes Unidos (*ICI*). La OTAN coopera con los países del *PATG* de forma individualizada. Los países socios deciden de forma independiente sobre las áreas concretas en las que desean aumentar su cooperación con la Alianza. En 1998, la OTAN ya había agrupado vagamente a estos Estados en la categoría de «países de contacto».

Desde entonces, han recibido una invitación permanente para participar en las actividades de la Alianza, no solo en las operaciones, sino también en sus ejercicios y conferencias.

El marco para la dimensión operativa se acordó en la Cumbre de la OTAN celebrada en Riga en 2006⁴². La Cumbre subrayó una faceta de las alianzas internacionales que a menudo se pasa por alto debido al predominio de las cuestiones de seguridad: su valor *per se*. El objetivo de la Alianza es construir una forma de cooperación que no solo esté guiada por intereses de seguridad compartidos, sino que también se base en un consenso sobre principios políticos como la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos. A menudo se olvida esta faceta fundamental de la Alianza y sin embargo está permanentemente en el sustrato de cualquier decisión del Consejo Atlántico.

Desde 2011, de acuerdo con las decisiones de la Cumbre de Lisboa⁴³ y de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Berlín, las naciones *PATG* han tenido acceso a los mismos instrumentos de asociación que los socios de otros formatos. Las formas de cooperación van desde ejercicios y operaciones conjuntas hasta la colaboración en

⁴² Disponible en: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_37920.htm.

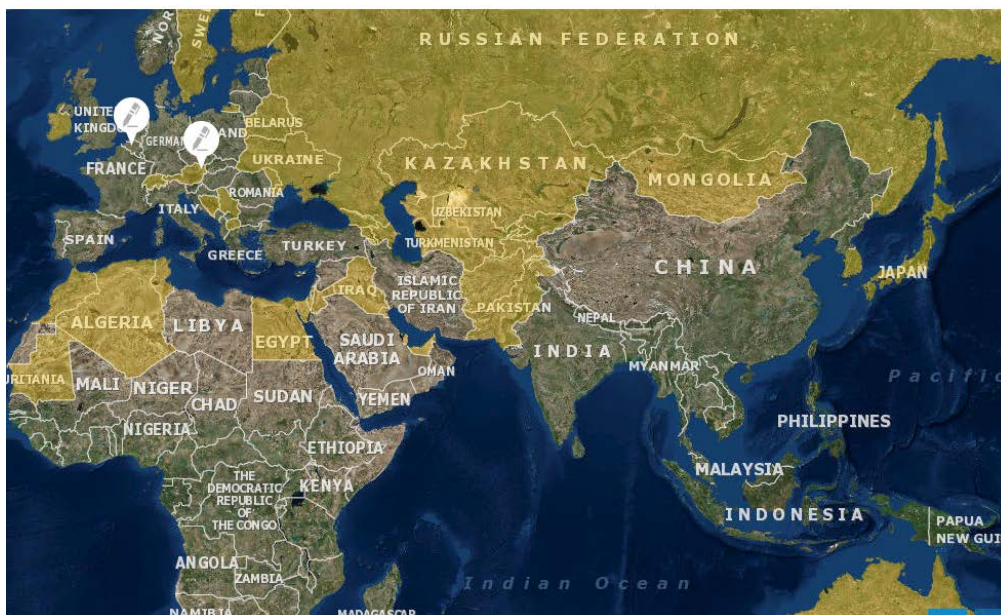
⁴³ Disponible en: https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_68828.htm.

cuestiones de formación e intercambio de información (en cierta medida) entre los servicios de inteligencia. Anualmente, los «paquetes» de actividades específicas de cooperación a medida complementan a los ámbitos anteriores.

Los países del *PATG* participan en pie de igualdad en las sesiones de planificación militar de las operaciones concretas. La responsabilidad de ello recae en los funcionarios de enlace de los comités correspondientes en Bruselas y en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (*SHAPE*, por sus siglas en inglés). Los países socios también participan en las reuniones políticas de los miembros de la OTAN, como puede verse en las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno celebradas en el marco de las Cumbres de la OTAN de los últimos años. Partiendo de esta base, cada uno de los países *PATG* ha añadido una faceta política a la dimensión operativa mediante la celebración de consultas políticas regulares con la OTAN. La mayoría tiene un embajador en Bruselas que los representa. Actualmente, de los países del *PATG*, Australia, Mongolia y Nueva Zelanda son especialmente activos en las misiones de la Alianza. Han participado en la misión marítima *Operación Ocean Shield*, Australia y Nueva Zelanda, cuyo objetivo era luchar contra la piratería en el Cuerno de África, y en la *Operación Resolute Support*, Australia y Mongolia, que proporciona adiestramiento, asesoramiento y formación a las Fuerzas de Seguridad afganas.

Otros formatos

Por último, la OTAN mantiene además relaciones con otros Estados fuera de los formatos de asociación formalizados. Las relaciones con China, India, Singapur, Indonesia, Malasia y Colombia se sitúan por encima de las relaciones «normales» de la OTAN con su entorno por el protagonismo que les confiere la Alianza y por la propia singularidad de las mismas. El mantra diplomático dominante es que siempre es sensato realizar consultas unos con otros sobre cuestiones de seguridad. Sin embargo, si se analiza más detenidamente, no se puede evitar tener la impresión de que la OTAN está más interesada en unas relaciones más intensas que las propias intenciones que tienen las otras partes.



Este desajuste afecta sobre todo a las actividades de la Alianza en el sur y el sudeste asiático, donde no serían de aplicación las razones para establecer partenariados que, sin embargo, sí se dan en otros contextos. La OTAN no se esfuerza por contribuir a la transformación interna de los países en cuestión, ni tiene los medios ni la intención para poder hacerlo. Habida cuenta de los conflictos existentes en la región, parece evidente la necesidad de impulsar la cooperación en materia de seguridad intrarregional. Para cualquier actor externo, se trataría realmente de un tema complicado, pero lo es especialmente para la OTAN que no es percibida como un «actor asiático». Por ende, los países mencionados hasta la fecha no han estado dispuestos a desplegar contingentes en operaciones dirigidas por la OTAN, poniéndolos así bajo su mando y abriendo el escenario de la cooperación estable. Este tipo de acuerdos se ha visto limitado tanto por cuestiones de soberanía nacional como por la falta de experiencia en materia de interoperabilidad. Y la OTAN mantiene deliberadamente bajo, su «perfil asiático», para evitar que sus iniciativas de asociación sean malinterpretadas como una toma de posición en los conflictos de la región, o incluso como una promesa informal de ayuda a alguna de las partes implicadas en alguno de los numerosos conflictos intrarregionales.

La OTAN necesita una apuesta mediterránea más fuerte

La Alianza inició el llamado Diálogo Mediterráneo en 1994. Mucho ha cambiado el área desde entonces. Desde su creación, el entorno de seguridad regional ha adquirido características completamente diferentes. En la actualidad, ciertas zonas de la región se han convertido en vectores de inseguridad, y muy concretamente de potenciales amenazas terroristas para el conjunto del área. Es posible que Siria y Libia no vuelvan a funcionar como «Estados» en el sentido weberiano, ya que su profunda fragmentación interna podría consolidar la estructural «tribal armada» en esos países. Túnez y Argelia están inmersas en importantes y peligrosas tensiones internas que afectan a la seguridad global. Egipto intenta zafarse del contagio de inseguridad que le proviene del este y del oeste.

La Alianza debería tratar esta situación de una manera geopolíticamente holística. Debido a las tendencias demográficas globales, los conflictos intraestatales tienden cada vez más a tener lugar en áreas urbanizadas. Junto con la creciente letalidad de la potencia de fuego moderna, cada episodio de guerra urbana de ahora en adelante vendrá acompañada por una gran afluencia de emigrantes.

En este sentido, la OTAN no tiene un panorama fácil. Al igual que está demostrando su estrecha cooperación con los socios del flanco oriental –como Finlandia, Suecia o los países bálticos–, la Alianza necesita reforzar su compromiso en el flanco sur con sus socios del Diálogo Mediterráneo. De hecho, como ya se ha mencionado anteriormente, esta herramienta es un producto de los esfuerzos de la OTAN tras la Guerra Fría. En la actualidad, la Alianza necesita iniciar o reforzar programas de asistencia a medida con estos países del flanco sur para garantizar la seguridad fronteriza, apoyar la reforma del sector de seguridad, ayudarles a cooperar en materia de inteligencia con las estructuras de la OTAN, abordar conjuntamente los retos humanitarios y por supuesto en la lucha contra el terrorismo.

Además, aunque el establecimiento del Centro de Dirección Estratégica Sur de la OTAN (*South Hub*, 2017) ha sido un hito para la Alianza, el Centro solo podrá tener una operatividad real si puede asegurarse el compromiso permanente y efectivo de los socios del Diálogo Mediterráneo. De lo contrario, este importante esfuerzo de la Alianza podría no poder alcanzar sus objetivos.

Y mientras los riesgos en el área persisten, la OTAN tiene un nuevo y ambicioso vecino en el Mediterráneo. Rusia ha llegado, en realidad nunca se fue, y esta vez lo hace para

quedarse. La intervención rusa en Siria ha contribuido al incremento de las capacidades operativas de sus fuerzas. Las capacidades de ataque de precisión de largo alcance, proporcionadas por los misiles de crucero de ataque terrestre *Kalibr*, siguen siendo el logro más notable a este respecto⁴⁴. La Armada rusa puede ahora utilizar sus buques relativamente pequeños para ataques convencionales de largo alcance o encargar a sus submarinos que ataquen objetivos estratégicos en territorio enemigo sin pasar el umbral nuclear. Y la OTAN debería estar preocupada por las ramificaciones estratégicas de este hecho. En resumen, los logros militares de Moscú en la expedición siria afectan inevitablemente al equilibrio global OTAN-Rusia y refuerzan la importancia geopolítica del flanco sur.

Durante la Guerra Fría, la OTAN protegió a las democracias del área euroatlántica del expansionismo soviético. Después del 11 de septiembre, los aliados tuvieron que hacer frente a la amenaza del terrorismo mundial. Ahora, la apremiante situación en el Mediterráneo exige garantizar la seguridad marítima, hacer frente a la trata de seres humanos, evitar la afluencia de combatientes extranjeros al territorio de la OTAN y además contrarrestar las posibles aspiraciones de Rusia. Y la Alianza solo podrá abordar la mayoría de estos problemas a través de un modelo de cooperación renovado con sus socios.

Conclusiones

El concepto de «seguridad cooperativa» se ha desarrollado en las últimas décadas. Una definición de principios de los años noventa lo definía como «un principio estratégico que busca lograr sus propósitos a través del acuerdo institucional y no a través de amenazas de coerción material o física». En este contexto, el término indicaría el paso de las estrategias «tradicionales» de política de seguridad basadas en la coerción y/o la confrontación a una estrategia que intenta encontrar una solución a los problemas de seguridad en cooperación incluso con los enemigos potenciales.

El nuevo Concepto Estratégico, adoptado en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010, da un nuevo rol a la Alianza, introduciendo la seguridad cooperativa como una nueva tarea central además de la defensa colectiva y la gestión de crisis ya existentes. Esta nueva tarea introduce una posición proactiva de la Alianza para lograr una mayor

⁴⁴ Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-11-02/las-armas-especiales-que-rusia-esta-probando-en-combate-en-siria_1079478/.

cooperación internacional, sincronizar esfuerzos para hacer frente a las nuevas amenazas multidimensionales y proporcionar una mejor comprensión de problemas comunes. La incertidumbre de los acontecimientos geopolíticos y sus posibles efectos, la precariedad de los recursos, la reducción de los plazos y la ambigüedad de los objetivos presionan a la OTAN para que logre un equilibrio entre el poder blando y duro, y la influencia política y militar. Con este fin, la Alianza impulsa y coordina una amplia red de asociaciones con países no pertenecientes a la OTAN y otras organizaciones internacionales de todo el mundo, con el fin de lograr la seguridad cooperativa y así garantizar la seguridad euroatlántica.

Para la Alianza, las décadas transcurridas desde su fundación y la evolución en el origen y desarrollo de estas redes asociativas exigen una revisión de la finalidad estratégica del conjunto, de su coherencia en el actual escenario de seguridad y de la eficacia mostrada por algunas de ellas. Desde el enfoque de la Alianza como elemento que coadyuva a la transformación del sector de seguridad de los países asociados, hasta relaciones más paritarias y en términos más equitativos para las partes, transcurre un amplio margen conceptual en el que la evolución del escenario internacional ha hecho redefinir conceptos e intenciones.

En la actualidad, en un momento de cambios en los paradigmas de seguridad y en plena formación de un nuevo esquema en el orden internacional, la idea de una cooperación amplia en materia de seguridad entre las principales instituciones defensivas nacionales o internacionales para alcanzar acuerdos de seguridad inclusivos apenas se ha asumido y solo se ha desarrollado parcialmente. La formación de un nuevo orden de seguridad en el ámbito euro-mediterráneo requerirá que se desarrollen sistemáticamente escenarios cooperativos de seguridad más amplios en el futuro. Los modelos asociativos existentes hasta la fecha, ya sean partenariados colectivos o alianzas individuales, deberán abordarse desde una visión estratégica general clara que permita garantizar los fines perseguidos.

*Francisco Márquez de la Rubia**
Analista IEEE.

23/2019

4 de septiembre de 2019

José Pardo de Santayana

¿Qué mundo es el que se acaba?

¿Qué mundo es el que se acaba?

Resumen:

Vivimos tiempos de cambio y profunda transformación. El orden internacional que emerge es, en lo esencial, una transición y no un orden estable que vaya a regir las relaciones globales por un periodo de unas cuantas décadas. Occidente está llamado a perder el liderazgo de la innovación que disfrutó durante los últimos cinco siglos y que le permitió configurar el mundo globalizado conforme a sus propios modelos y valores. El ascenso de China y el desplazamiento del centro de gravedad de la actividad humana a Asia son los grandes vectores de mutación de la revolución histórica en curso. Pekín ha decidido modernizarse sin occidentalizarse, eligiendo un camino distinto a la democracia y, al hacerlo, disuelve los parámetros sobre los que descansaba el optimismo desde el que, hasta el cambio de siglo, se contemplaba el porvenir global. Podemos intuir que en el mundo posoccidental regirán dinámicas más realistas y más desposeídas de principios éticos que inspiren las relaciones internacionales.

Palabras clave:

Futuro, tendencias, hegemonía mundial, Occidente, Estados Unidos, China, orden internacional, economía, tecnología, geopolítica.

What world is ending?

Abstract:

We live a time of change and deep transformation. The international order that emerges is essentially a transition, and not a stable order, that will rule global relations for a few decades. The West is about to lose the leadership in innovation that it enjoyed during the last five centuries and that allowed it to shape the globalized world according to its own models and values. The rise of China and the shifting of the centre of gravity of human activity to Asia are the great transformation vectors of the historical revolution under way. Beijing has decided to modernize itself without westernizing, choosing a different path to democracy. In doing so, it dissolves the parameters on which optimism towards the global future rested. We can imagine that more realistic dynamics dispossessed of ethical principles that inspire the international relations will govern in the post-Western world.

Keywords:

Future, trends, world hegemony, the West, the United States, China, international order, economy, technology, geopolitics.

Introducción

La emergencia de China con la tendencia a desplazar a los Estados Unidos como primera potencia mundial es el principal factor que domina, cada vez con más fuerza, la geopolítica global. Esta circunstancia, independientemente de que al final llegue a imponerse, está llamada a determinar el nuevo orden internacional de los próximos años. Además, la probabilidad de que Pekín termine superando a Washington en riqueza y poder es muy alta, reconfigurando con ello el mundo a más largo plazo.

Martin Wolf en un artículo publicado en el *Financial Times* y titulado «La guerra de los cien años entre China y Estados Unidos» ha llegado a afirmar: «Estamos ante el acontecimiento geopolítico más importante de nuestra era. Es un momento peligroso porque se corre el riesgo de convertir una relación viable, aunque incómoda, en un conflicto que afecte a todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso»¹.

Lógicamente, el final del hegemonismo norteamericano no solo supone un riesgo de confrontación al más alto nivel, sea esta económico-tecnológica, militar, cultural o de otra índole, sino que significa una transformación de gran calado que ha suscitado el debate sobre cuál es realmente el mundo que se acaba.

Inicialmente, se trata del ocaso del orden mundial que ha conformado las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría, parte de cuyas premisas ya se establecieron al final de la Segunda Guerra Mundial y cuyos sistemas de referencia son los que ya regían el bando liderado por Washington en la contienda este-oeste. Extendiendo la perspectiva en el tiempo, se trataría del final del periodo de primacía global de una potencia concreta, los Estados Unidos, como antes lo fue, de Gran Bretaña, de Francia o de España. También podemos considerarlo como el declinar de un periodo de algo más de dos siglos durante el que el centro de gravedad de la economía mundial ha estado en Occidente, coincidiendo con la era de dominio anglosajón del mundo. Por último, la emergencia de China a la primacía mundial representa el ocaso de la era eurocéntrica de la historia humana, un periodo de cinco siglos de profundas transformaciones impulsadas por las naciones europeas y, en su

¹ WOLF, Martin: «La guerra de los Cien Años entre China y Estados Unidos», publicado en *Expansión*, 6 de junio de 2019.

Disponible en: <http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html>.

fase última, principalmente por los Estados Unidos, una nación de población dominante y, sobre todo, de ideas y valores europeos enraizados en el continente americano.

En función de la perspectiva que utilicemos, así también obtendremos distintas conclusiones sobre cómo va a afectar esta transformación a nuestras sociedades. En la actualidad, el factor determinante del dominio global ha pasado de la economía a la tecnología y muy especialmente a la capacidad de innovación. Además, contemplamos cómo el protagonismo del devenir histórico pasa de un continente a otro, de una civilización a otra. Parece pues claro que, tal como indica Josep Piqué, podemos considerar que estamos viviendo una transición hacia un mundo posoccidental². No obstante, todavía queda la pregunta: ¿Desde cuándo realmente se puede hablar de una era occidental de la historia humana?

Sin agotar una cuestión tan compleja y amplia, este documento pretende extender el punto de vista, y defiende que, para entender el verdadero significado del profundo cambio que se está produciendo, debemos considerar esta transformación como el final de un periodo de cinco siglos en que Occidente ha liderado la historia universal. La causa de ello es que durante todo ese periodo no solo han sido las sociedades occidentales los actores que han propiciado la globalización y dictado sus parámetros, sino que, fundamentalmente, la civilización occidental ha sido la que ha dominado los procesos de innovación a nivel global.

Lo importante de este enfoque es que además coincide con la forma en que esta trascendental transformación de las relaciones de poder e influencia a nivel global es interpretada desde China. Según explica el profesor Qiang Shigong de la Universidad de Pekín, «la gran potencia asiática, gracias a la profundidad de la tradición cultural china, está emprendiendo el proyecto de la modernización de la construcción socialista. Esto cuestiona la idea de que la civilización occidental representa el final de la historia, y significa romper el dominio global de la civilización occidental en los últimos 500 años en el sentido cultural y, en consecuencia, iniciar una nueva era en la civilización humana»³.

² PIQUÉ, Josep : *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿Un mundo posoccidental con valores occidentales*, Ediciones Deusto, 2018.

³ KALLIO, Jyrki: «Xi Jinping thought and China's Future Foreign Policy: Multipolarity with Chinese characteristics». *FIIA Briefing Paper 243*, agosto de 2018, pág. 4.

Distintas perspectivas

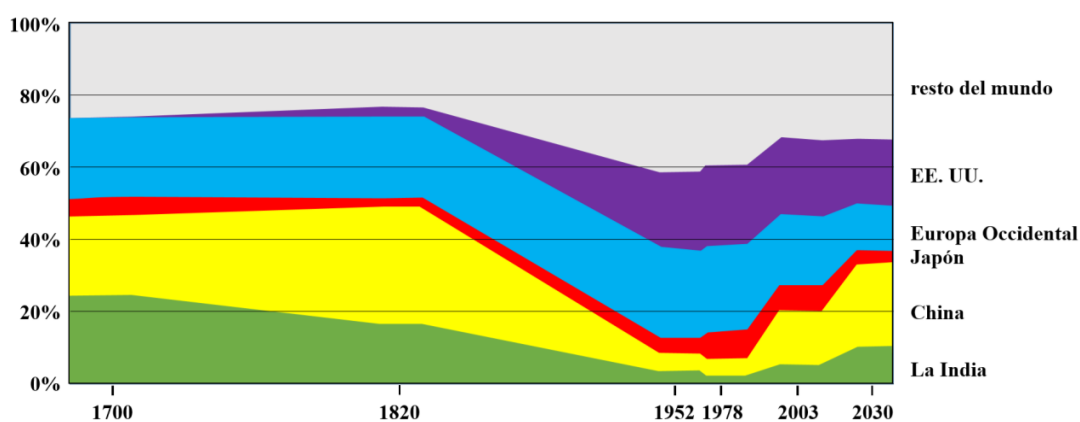
Desde el punto de vista de Washington, la gran probabilidad de perder en menos de dos décadas la posición de primacía que ha disfrutado durante los últimos cien años es la principal preocupación estratégica que deja en segundo plano cualquier otra consideración. El excepcionalismo estadounidense da a la mengua de su posición predominante un carácter aún más dramático al poder interpretarse como el fracaso del propio destino nacional. El orden internacional ahora en retirada –el orden liberal basado en normas– ha sido además un reflejo del propio orden interno de los Estados Unidos.

Para las sociedades occidentales, y para gran parte del mundo que desde la Segunda Guerra Mundial viven con un marco de referencia establecido por la gran potencia norteamericana, supone una pérdida de confianza en los cimientos sobre los que se asientan dichas naciones. La fe en la democracia y en el sistema de valores que de ella se deriva, se puede ver afectada. Pero en general, si contemplamos esta cuestión exclusivamente desde la perspectiva del final de la primacía norteamericana, se trataría del final de una centuria en la que Estados Unidos ha liderado la historia humana, contribuyendo con ello a la expansión de la democracia y del libre mercado por gran parte del mundo. Aun tratándose de una etapa en la que el mundo ha visto profundísimas transformaciones de toda índole, no deja de responder a una ley natural de relevo en la cúspide del poder global.

Considerado desde el punto de vista económico, se trata del final de un periodo de algo más de dos siglos en el que la economía global ha tenido su centro de gravedad en el mundo occidental. Ciertamente, hasta el siglo XVIII (figura 1) el mayor porcentaje de la producción mundial correspondía a Asia y muy especialmente a China y a la India. Fue precisamente la Revolución Industrial la que alteró de una forma tan abrupta esta relación relativa de peso económico para desviar el centro de gravedad de la economía mundial hacia el océano Atlántico.

Este modo de interpretar el fenómeno que estamos considerando, tiene un gran predicamento en el mundo anglosajón, porque coincide con el periodo histórico en que tanto Gran Bretaña primero como después los Estados Unidos han ejercido la hegemonía global. La Revolución Industrial no solo impulsó una capacidad de producción sin precedentes, sino que permitió también armar ejércitos muy superiores a los del resto del mundo y desplazarlos hasta el último rincón habitado del planeta para ejercer un control efectivo de los territorios y de sus poblaciones.

FIGURA 1: Evolución y proyección de la economía mundial en tantos por ciento



Fuente: elaboración propia con datos del World Economic Forum, Our World in Data

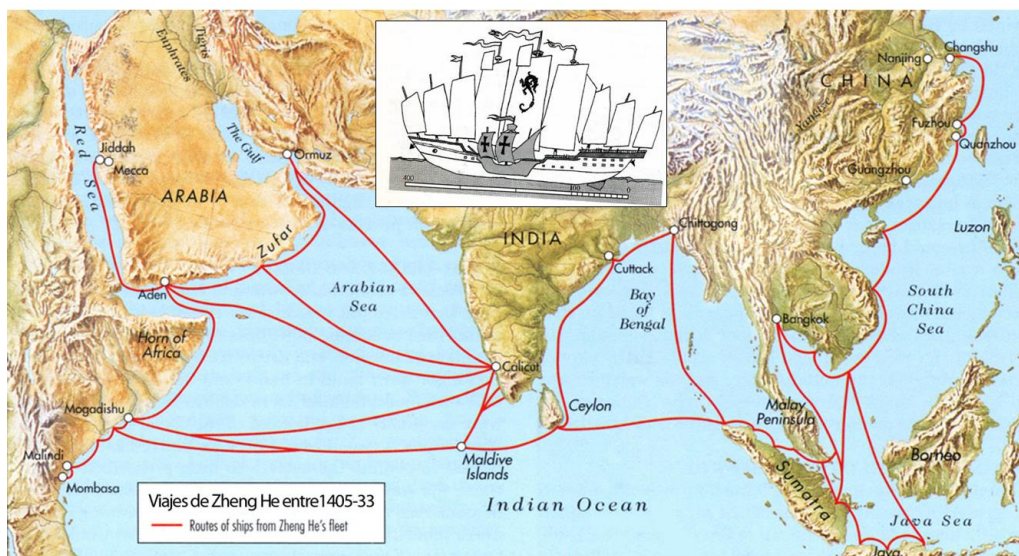
En las sociedades occidentales se ha llegado incluso a establecer una cierta confusión y asimilación entre la identidad occidental y la anglosajona, en parte de un modo inconsciente, de manera que el resto de Occidente ha adoptado la forma anglosajona de contemplar e interpretar la historia universal, por mucho que el antiamericanismo se haya convertido en una de las señas de identidad de muchos europeos.

Sin embargo, si analizamos el panorama económico global en su evolución histórica, podemos observar que en el siglo XVIII la preponderancia asiática era más cuantitativa que cualitativa debido al mayor porcentaje de población que vivía en ese continente y a que, ya en los siglos anteriores, los sucesos históricos más determinantes estaban ocurriendo fuera de Asia.

Occidente líder de la innovación

En la China actual gusta recordar que, en la primera mitad del siglo XV, el almirante Zheng He con su inmensa flota del tesoro –300 barcos y 27.000 tripulantes– recorrió el océano Índico con la misión de proyectar el poder y la riqueza chinos al resto del mundo, así como controlar las principales rutas comerciales de la región (figura 2). Lo hizo con unas embarcaciones mucho mayores desde todos los parámetros a las que entonces eran capaces de construir y manejar los reinos europeos. Ciertamente, hasta entonces China había sido más innovadora que Europa y los navegantes ibéricos, que unas cuantas décadas después, se aventuraron por los océanos del mundo, lo hicieron utilizando inventos chinos: la brújula para orientarse en los grandes espacios oceánicos, la pólvora para imponerse por la fuerza en los espacios marítimos y costeros, y el papel para la confección de los mapas.

FIGURA 2: viajes del almirante Zeng He y escala comparativa de un barco del tesoro y una carabela



Fuente: elaboración propia

Lo importante fue que esta expansión marítima, que puso en marcha el progresivo proceso de globalización, coincidió en el tiempo con la revolución científica que fue la que otorgó a Europa, y posteriormente a Occidente en su conjunto, el liderazgo de la innovación a nivel global. Se puede incluso afirmar que el pensamiento occidental fue el

lugar de todas las batallas de los últimos cinco siglos⁴. Esto no ocurrió por casualidad, ni por una especial habilidad práctica o especulativa de los europeos, sino que fue la consecuencia de la creación de las universidades en los siglos XII y XIII y de la resultante recopilación ordenada y sistemática del saber humano, así como del desarrollo de un método que permitió al ser humano adquirir cada vez mayores certezas acerca de la verdad que ordena y atesora la naturaleza y, en sentido más amplio, la creación.

El nuevo estilo arquitectónico de las catedrales góticas, contemporáneo de la creación de las universidades y que supuso una superación técnica en relación con todas las construcciones levantadas por el hombre con anterioridad, fue un claro signo premonitorio de lo que los europeos estaban dispuestos a emprender y a la vez una prueba de las capacidades que la civilización europea atesoraba⁵. Ambos fenómenos fueron también consecuencia del desarrollo del comercio y del nuevo protagonismo de las ciudades en un proceso de transformación de las sociedades europeas que bien podría considerarse la primera de las grandes revoluciones.

De ese modo, la combinación de expansión oceánica, impulsada por afanes comerciales, y aventura universitaria, nacida del deseo de conocimiento riguroso y que cristalizó en la revolución científica, dotó a los europeos de los instrumentos para un progresivo dominio del mundo. Al hacerlo, las categorías intelectuales, así como los usos y costumbres europeos, y posteriormente occidentales, se convirtieron en los modelos de referencia de todo aquello que lleva el adjetivo «internacional», se trate de la moda del vestir, del deporte, de las corrientes artísticas, del idioma, de los sistemas de enseñanza, de las relaciones comerciales, del modelo de Estado, de la diplomacia, etc., lo que ha permitido a Javier Gomá afirmar que «globalización equivale a occidentalización»⁶. Desde entonces, el mundo ha ido progresando de forma, hay que admitirlo, asombrosa, como consecuencia de hechos, ideas y procesos ocurridos en el seno de las sociedades occidentales. Pues bien, esto es precisamente lo que está llegando a su fin.

⁴ ZAMBRANA, Justo: *El ciudadano conforme. Mística para la globalización*, Taurus, 2005.

⁵ Por dicho motivo el incendio que destruyó recientemente la catedral del Notre Dame tuvo un carga simbólica tan potente.

⁶ GOMÁ, Javier: Entrevistas de Jesús Ruiz Mantilla en *El País Semanal*, 23-01-2015, y Sergio Enríquez, *El Mundo*, 31-03-2016.

Asia entra de nuevo en la escena

El primer país en romper el monopolio de países de etnia europea que constituían el club exclusivo de Estados ilustrados, industrializados y tecnológicamente avanzados fue Japón. En 40 años pasó de una sociedad feudal a un Estado industrializado moderno capaz de construir una flota de acorazados y vencer en 1905 en la batalla del estrecho de Tsushima a una escuadra rusa. Desde entonces el país nipón ha estado entre los Estados más desarrollados y ricos del mundo. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial otros países asiáticos como Singapur, Taiwán y Corea del Sur fueron incorporándose al grupo de sociedades más emprendedoras y desarrolladas, a pesar de que, debido al menor tamaño de estas naciones, este fenómeno no haya tenido incidencia en las altas esferas de poder global. No obstante, hasta entonces todo proceso de modernización tenía que aceptar la forma de la occidentalización y era casi un dogma que no podía haber modernización ni desarrollo económico plenos sin democratización. Sobre esta idea descansaba el optimismo con el que se contemplaba el futuro de un mundo globalizado y, en particular, el papel de una China emergente en el orden internacional.

Desde principios de este siglo, el panorama internacional que se presenta es mucho más incierto. La emergencia sostenida de China y la ya bastante consolidada de la India –aunque todavía presente algunos interrogantes–⁷ que, junto al resto del Asia oriental y meridional, suman algo más de la mitad de la población del planeta⁸, suponen toda una revolución que está desplazando progresivamente hacia Asia el centro de gravedad de la actividad humana en casi todos los órdenes. La interconexión planetaria y la Cuarta Revolución Industrial están facilitando además que la excelencia en los logros científico-tecnológicos se extienda por diversas partes del mundo, en un escenario de redistribución de centros de poder e influencia a nivel global.

En el caso de China se suma la firme voluntad de recuperar su posición histórica de centralidad y, en cierta medida, de supremacía. China no aspira a reemplazar a los Estados Unidos en su papel de potencia hegemónica global, pretende desplazarle de

⁷ BORREGUERO, Eva: «¿Por qué importa India?», *El País*, 22 de mayo de 2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/05/21/opinion/1558455904_060872.html.

⁸ «Sobre 7.713 millones de habitantes del mundo en 2019, 4.256 son asiáticos, excluyendo Oriente Medio y Asia central». *World Population Prospects 2019*, ONU. Disponible en: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

esa posición⁹, para con ello crear un orden multipolar donde Pekín pueda ejercer como gran potencia dominante de la región del indopacífico y no tenga que aceptar ningún tipo de «dictado», sea este geoestratégico o moral, de ningún otro centro de poder.

Además, el resentimiento y la desconfianza hacia Occidente, que se derivan del siglo de humillaciones y que se ven reforzados por la actual guerra económico-tecnológica entre Washington y Pekín, no facilita un reacomodo armonioso del orden global. El *Partido Comunista Chino*, desde una incondicional confianza en sus propias referencias civilizacionales, ha hecho una apuesta decidida por la modernización de la sociedad china de espaldas tanto a las categorías occidentales como, en concreto, al modelo democrático. El enfoque de adaptar los diferentes conceptos sociológicos, económicos o políticos a las «características chinas» le permite a Pekín adoptar aspectos parciales de elementos occidentales sin por ello aceptar las ideas esenciales y los marcos de referencia en que dichos principios alcanzan su sentido pleno.

A esto hay que añadir que la percepción de los valores occidentales como una amenaza para China ha ganado enteros con Xi Jinping. Los medios de comunicación en idioma chino han publicado numerosos artículos que hablan sobre la amenaza de «fuerzas extranjeras hostiles» que buscan contener el ascenso de China y lograr el derrocamiento del *Partido Comunista Chino (PCCh)*. El sistema de alianzas regionales de los Estados Unidos se describe como «recuerdo del pensamiento de la Guerra Fría» y tiene como objetivo contener a China¹⁰. Desde 2016, los estrategias de propaganda del *PCCh* y los medios del partido-Estado explotan sistemáticamente las crisis de las democracias liberales occidentales para hacer que, en comparación, el sistema chino se vea más atractivo¹¹.

El rechazo del gigante asiático a lo que es percibido como «el dictado occidental» se ve reforzado por su asociación estratégica con Moscú que comparte esa misma preocupación geoestratégica en relación con Estados Unidos. En uno de los capítulos

⁹ MASTRO, Oriana Skylar: «The Stealth Superpower. How China Hid Its Global Ambition», *Foreign Affairs*, Vol. 98, Núm. 1, enero-febrero 2019, págs. 31-32.

¹⁰ *Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics*. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 15 de noviembre de 2018, págs. 76-77.

¹¹ SHI-KUPFER, Kristin; OHLBERG, Marieke; LANG, Simon; y LANG, Bertram: «Ideas and Ideologies competing for China's political future. How online pluralism challenges official orthodoxy», *Mercator Institute for China Studies, MERICS Papers on China* Núm. 5, octubre de 2017, pág. 9.

del Panorama Estratégico 2019¹² se reflexiona detalladamente sobre las consecuencias que se derivan de esta asociación estratégica chino-rusa y su efecto multiplicador en el ámbito de la rivalidad entre grandes potencias que en la actualidad está reconfigurando el orden internacional y dejado atrás el orden hegemónico presidido por los Estados Unidos que había articulado las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría.

Poder, influencia y valores

Si las tendencias que se anuncian sobre la evolución económico-demográfica global se cumplen, aunque solo sea someramente, los países occidentales irán cediendo su posición de privilegio –ya en parte perdida– a los países asiáticos, de modo que dentro de dos décadas Estados Unidos no solo habrá perdido la primacía mundial, sino que además, la gran potencia norteamericana será el único país occidental entre las cinco primeras economías del mundo por PIB en paridad de capacidad adquisitiva, siendo las otras cuatro, China, India, Indonesia y Japón, con Brasil y Rusia en las posiciones siguientes¹³.

A lo largo de la historia se ha demostrado que los países más poderosos establecen patrones y costumbres que se van extendiendo como el aceite, constituyéndose como modelos de referencia para el resto de las sociedades. Es, por tanto, razonable pensar que las sociedades asiáticas vayan progresivamente sustituyendo a las occidentales como centros de inspiración de ideas, valores y modelos, primero fraccionando en dicho sentido el orden global y, posteriormente, sustituyendo en esta función a Occidente.

Esto no significa que los modelos y categorías occidentales vayan a desaparecer del entorno global. Sabemos que, tras la caída del Imperio romano, muchas de sus señas de identidad, de sus referencias y de sus grandes logros sobrevivieron al Imperio; y el mundo occidental es en gran parte deudor de aquel mundo romano. Podemos asumir

¹² PARDO DE SANTAYANA, José: *La asociación estratégica chino-rusa*, Panorama Estratégico 2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, págs. 91-133. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/PANORAMA_ESTRATEGICO_2019.pdf.

¹³ «The Long View: How will the global economic order change by 2050?», PwC, febrero de 2017. Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>.

que en la nueva era posoccidental habrá mucho de síntesis de lo anterior, con diversidad de enfoques dentro de la gran pluralidad que Asia representa.

Sin embargo, sí podemos esperar que a partir de ahora el mundo global vaya evolucionando en función de los valores y de los acontecimientos ocurridos en centros de poder lejanos y que el prestigio e influencia de Occidente irán menguando paulatinamente. Esta circunstancia se ve aún más acentuada por el hecho de que tanto desde Pekín como desde Moscú, los grandes rivales del orden internacional en retirada, se presenta a Occidente como una civilización decadente.

Por otra parte, muchas sociedades que formaron parte de los Imperios coloniales europeos verán en el declinar de Occidente una definitiva liberación de la tutela occidental, interpretándolo como la consolidación de su ansiada mayoría de edad nacional, lo que les alejará más de los referentes de origen europeo.

A pesar de las luces y las sombras del legado occidental en la historia y en el mundo, el debilitamiento de la influencia occidental no es una buena noticia. El modelo científico y las categorías intelectuales racionales, que fueron posibles gracias a la filosofía griega, pueden ser asimilados por las otras civilizaciones. La centralidad del derecho en la vida de los Estados, que debemos a Roma, tiene ya raíces bastante profundas en muchas de las sociedades no occidentales y aunque la mengua de Occidente probablemente debilite este principio, es razonable pensar que quedará como un avance consolidado. Sin embargo, la centralidad de la dignidad humana referida a cada ser humano individual por encima de cualquier consideración étnica, social o religiosa, que debemos al cristianismo como tercer pilar del trípode sobre el que germinó el universo europeo, tiene fuera del mundo occidental mucho menos reconocimiento. Sin este último elemento, las estructuras políticas e institucionales globales de inspiración occidental pueden perder la savia vivificadora.

Con la excepción de Estados Unidos, cuya dimensión y dinamismo de la sociedad le permitirá probablemente mantenerse por bastantes décadas en una posición internacional relevante, los Estados europeos, cada vez más relegados a la periferia, corren el peligro de perder el control de sus propios destinos y entrar en una crisis bastante profunda, sobre todo si la Unión Europea se sigue debilitando. En la actualidad, los países europeos, dada su dimensión, no tienen masa crítica para abordar por separado los retos del futuro. En cualquier caso, será un escenario donde los modelos tradicionales de entender las relaciones internacionales habrán dado paso a otros mucho más realistas y descarnados de principios éticos que chocarán con el modo todavía vigente de entender los asuntos globales. Es necesario ir ya pensando cómo será el mundo dentro de un par de décadas y prepararse para una transición que afectará a los mismos cimientos del mundo en que vivimos.

Conclusiones

Existe una clara conciencia en el mundo actual de que vivimos tiempos de cambio y transformación. El orden internacional que emerge es, en lo esencial, una transición y no un orden estable que vaya a regir las relaciones globales por un periodo de unas cuantas décadas. El ascenso de China y el desplazamiento del centro de gravedad de la actividad humana a Asia son los grandes vectores de transformación de la revolución histórica en curso.

De forma progresiva, durante cinco siglos, como consecuencia de la expansión oceánica y de la revolución científica, las sociedades occidentales y sus centros de poder han ido configurando los parámetros del mundo globalizado que conocemos. Occidente ha liderado la innovación y, en consecuencia, la transformación y modernización del mundo. Desde la Revolución Industrial, el liderazgo de los Estados nacionales europeos ha dado paso al dominio occidental de porciones cada vez mayores del mundo. A principios del siglo XX, Japón fue la primera nación asiática en romper el monopolio del «hombre blanco» y sumarse al grupo de naciones más desarrolladas y poderosas. En la segunda década de dicho siglo, siguieron otras naciones asiáticas, pero ha habido que esperar al siglo XXI para que el ascenso de China amenace con reconfigurar un mundo posoccidental.

Conviene recordar que las grandes aportaciones de Europa al mundo nacieron de la fecunda síntesis en su devenir histórico de la filosofía griega, el derecho romano y el cristianismo seguido de un afanoso y progresivamente acelerado proceso de modernización. Podemos suponer que muchos elementos de inspiración y origen occidental del mundo globalizado que conocemos permanecerán, pero el orden global tiende a fragmentarse según distintos sistemas de valores; paulatinamente los países asiáticos irán sustituyendo a las sociedades occidentales en el liderazgo global. En la gran transición hacia un porvenir desconocido, no es evidente que el mundo posoccidental emergente vaya a preservar el valor de la dignidad humana singular como salvoconducto frente a lo peor de la condición humana. La intuición nos permite vislumbrar unas relaciones internacionales más realistas y menos inspiradas por los principios que guían la conciencia humana.

José Pardo de Santayana
Coordinador de investigación del IEEE.

24/2019

11 de septiembre de 2019

Jesús Díez Alcalde

**EUTM Somalia: España, factor
clave y compromiso tangible**

EUTM Somalia: España, factor clave y compromiso tangible

Resumen:

Tras décadas de guerra civil, Somalia avanza hacia la construcción de un proyecto nacional frente a un panorama de rivalidad política y social, agravado por la violencia yihadista y la lucha remanente entre los clanes somalíes. En este difícil contexto, la seguridad es un objetivo prioritario para el Gobierno nacional, y también requisito ineludible para garantizar la estabilidad y el desarrollo del país. En el marco de una destacada cooperación internacional, *EUTM Somalia* se centra en el fortalecimiento de las estructuras de defensa y el adiestramiento de unidades militares; los 22 militares españoles desplegados en la misión son factor clave en la consecución de este objetivo.

Palabras clave:

Somalia, guerra civil, Al-Shabaab, yihadismo, clanes, Comunidad Internacional, Unión Europea y *EUTM Somalia*.

EUTM Somalia: Spain, key factor and commitment

Abstract:

After decades of civil war, Somalia moves towards the construction of a national project versus a scenario of political and social rivalry, aggravated by jihadist violence and the residuary struggle between the somali clans. In this difficult context, security is a priority objective for the national government, and also an inescapable requirement to guarantee the stability and development of the country. Within the framework of a prominent international cooperation, EUTM Somalia focuses on the strengthening of defense structures and the training of military units; and the 22 spanish military deployed in the mission are a key factor in the achievement of this objective.

Keywords:

Somalia, civil war, Al-Shabaab, jihadism, clans, International Community, European Union y EUTM Somalia.

Introducción

Hace ya más de una década, la Unión Europea decidió involucrarse de forma directa en el futuro de Somalia y, por extensión, con la estabilidad de la región del Cuerno de África. Aunque la cooperación política y económica ya era muy amplia y de largo recorrido¹, no fue hasta finales de 2008 cuando los Estados miembros, ante el masivo repunte de la piratería en el golfo de Adén, acordaron desplegar la primera misión marítima europea: la *Operación EUNAVFOR Atalanta*, que comenzó su singladura, con participación de España, en enero de 2009. Tan solo un año después, en abril de 2010, consciente de que era necesario también proyectar seguridad tierra adentro, para erradicar la criminalidad en la mar, la Unión Europea lanzó la *Misión de Adiestramiento EUTM Somalia*. Su objetivo era construir, inicialmente en Uganda, un Ejército Nacional como base del sector de la defensa somalí que, a largo plazo, fuese capaz de devolver paz y estabilidad a un país destrozado por una guerra fratricida y, por entonces, sin estructura alguna de estatalidad. Dos años después, la misión civil *EUCAP Somalia*² fue la última en arribar, y desde entonces se ha centrado en desarrollar la capacidad nacional de seguridad marítima.

Todo este esfuerzo civil y militar, liderado desde Mogadiscio por la Delegación de la Unión Europea, se ha convertido, coordinado a través del Marco Estratégico de la Unión Europea para el Cuerno de África³, en un soporte del enfoque integral a Somalia, «sobre

¹ «Hemos apoyado al pueblo somalí durante los últimos veinte años, y nos comprometemos a permanecer con ellos en el futuro». Embajador español Nicolás Berlanga, jefe de la Delegación de la Unión Europea para Somalia, Mogadiscio 2019. Desde 1994, la Unión Europea ha prestado una ingente ayuda humanitaria a Somalia, que se convirtió en país receptor preferente y socio de la política europea en 2008. La Unión Europea es organización líder en la aprobación y desarrollo de la Nueva Asociación para Somalia (NPS), respaldada durante la Conferencia de Londres de 2017, y el Plan Nacional de Desarrollo de Somalia 2017-2020. Con un presupuesto de 3.400 millones de euros desde 2015 a 2020 (Unión Europea y Estados miembros), la Unión Europea es el mayor donante a Somalia, y su esfuerzo se centra en la ayuda al desarrollo, la seguridad, el Estado y la construcción de la paz, la educación y el desarrollo económico. Además, la Unión Europea es el mayor financiador de la *Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)*, que desplegó en 2007. En toda esta cooperación, las tres misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): *Operación Atalanta*, *EUTM Somalia* y *EUCAP Somalia* son hoy la mayor materialización del compromiso europeo con este país del Cuerno de África. Disponible y más información sobre Unión Europea en Somalia en: https://eeas.europa.eu/delegations/somalia/1764/somalia-and-eu_en. Fecha de consulta: 11-09-2019.

² Páginas web oficiales de las misiones civiles y militares en Somalia. *European Union Naval Force (EUNAVFOR) Operation Atalanta*: <https://eunavfor.eu/>. *European Union Training Mission (EUTM) Somalia*: <https://www.eutm-somalia.eu/>. *European Union Capacity Building Mission (EUCAP) in Somalia*: <https://www.eucap-som.eu/>.

³ *A Strategic Framework for the Horn of Africa*. Unión Europea, 04-11-2011. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016858%202011%20INIT>. Para más información sobre el desarrollo de la política de cooperación de la Unión Europea y África: DÍEZ ALCALDE, Jesús. «África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea». Universidad de La Rioja.

la base de una diplomacia activa, apoyo al cambio político, mejora de la seguridad, asistencia al desarrollo y ayuda humanitaria». Todo ello con el principal objetivo de reintegrar, aún a largo plazo, a este país africano en el concierto internacional como un Estado soberano, pacífico y estable, y ayudarlo a salir del caos y el desgobierno en el que se hundió en 1991. Por entonces, la caída del dictador Siad Barre, víctima de su propia política de desintegración del país y el efecto devastador de su persistente fragmentación de la identidad somalí, provocó un enfrentamiento brutal entre milicias de clanes, de señores de la guerra y, más tarde, de los movimientos islamistas, que aún sigue muy presente en el devenir somalí.

Tan solo en 2004, con la instauración de un Gobierno provisional en Kenia, Somalia comenzó a recuperar la senda estatal. Dos años después, la ciudad somalí de Baidoa se convertía en sede del Gobierno somalí, hasta que, tras la expulsión de los tribunales islámicos de Mogadiscio a principios de 2007 por fuerzas keniatas y con apoyo de Estados Unidos, se trasladó a la misma:

«Desde entonces, y tras cerrar el periodo provisional en 2012, Somalia ha avanzado mucho en la reconstrucción de instituciones estatales –señala el coronel Javier Pardo de Santayana, jefe de Estado Mayor de *EUTM Somalia*—⁴ que puedan gobernar todo su territorio de soberanía; pero aún queda mucho por hacer para que esto sea una realidad. Ahora el reto más complicado es la instauración de una república federal efectiva e integrada, pero, como paso previo, hay que erradicar, a través de un sector autónomo y autosuficiente de seguridad somalí, las muchas amenazas que aún enfrenta, especialmente el terrorismo de carácter yihadista liderado por Al-Shabaab».

En este contexto, y como uno de los Estados miembros de la Unión Europea más comprometidos con Somalia, España está muy presente. Desde 2008, se convirtió en un valedor cardinal de la nueva política de cooperación europea hacia el Cuerno de África –desde la constatación de que nuestra seguridad y desarrollo eran compartidas–; y esta implicación se ha traducido, entre otros aspectos, en una presencia permanente en las dos misiones militares desplegadas en este país africano: la *Operación Atalanta* y *EUTM*

Revista científica *REDS*. Núm. 4, enero-junio 2014. Págs. 30-44. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5593383>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

⁴ Todas las declaraciones directas contenidas en este análisis son derivadas de conversaciones del autor con los miembros de *EUTM Somalia*.

Somalia, que –como señala el III Plan África de España– se mantendrá en el futuro, tanto «nuestro compromiso y liderazgo en la *Operación Atalanta* como nuestra contribución a las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa en la zona»⁵. Mientras la *Operación Atalanta* mantiene abiertas las rutas marítimas libres de la amenaza, silenciada pero aún latente, de la piratería, la misión *EUTM Somalia* –sus cometidos y evolución, así como la destacada aportación de España centran este análisis– focaliza su esfuerzo en la instauración de un sector integral de seguridad que devuelva la paz y la estabilidad, como sustento imprescindible para su desarrollo, a todo el territorio de soberanía y a la población somalí: un desafío aún lejano, pero cuya superación ya ha dejado de ser una utopía.

El desafiante escenario somalí

En 2012, la promulgación de una constitución provisional, bajo los principios y preceptos de la *sharía* (artículo 2), puso fin al periodo transitorio y dio paso al primer Gobierno Federal de Somalia. Por entonces, el presidente Hassan Sheikh Mohamud reconocía que la seguridad era todavía un obstáculo insalvable para enfrentar la reconstrucción nacional: «es preocupación prioritaria para todos y, de hecho, un requisito previo esencial para progresar en la gobernanza y el desarrollo. Sin embargo, nuestras fuerzas militares no son operativas y sufren una escasez crítica de equipos, lo que restringe nuestra capacidad de protegernos»⁶. En la actualidad, bajo la presidencia de Mohamed Abdullahi Mohamed «Farmajo» desde febrero de 2017, las fuerzas militares y policiales somalíes no son aún capaces de garantizar la seguridad de todo el territorio soberano: la violencia, aunque con menor intensidad que en tiempos pretéritos; la pobreza endémica, que afecta a más de seis millones de personas –más de la mitad de la población somalí–; y las persistentes sequías, siguen dinamitando la supervivencia de la población. Y, por último,

⁵ III PLAN ÁFRICA. GOBIERNO DE ESPAÑA: *España y África: desafío y oportunidad*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Marzo, 2019. Este documento recoge, en grandes líneas, el compromiso de España con el futuro de África, así como nuestra implicación en su construcción: «Aunque los desafíos son de sobra conocidos, las oportunidades, no lo son tanto. No obstante, todos ellos nos afectan. Y lo harán cada vez más porque la idea es que España y África se acerquen todavía más. En este contexto, nuestro país debe mirar al futuro, con un espíritu abierto y creativo. Debemos estar dispuestos a convertirnos, en la medida de lo posible, en coprotagonistas de una historia que, en el siglo XXI, va a cambiar, de nuevo nuestro devenir», ministro Josep Borrell. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf. Fecha de consulta: 11-09-2019.

⁶ «Somalia: European Union Training Mission to train Somali forces in Somalia». *Somaliland Current*, 15 de mayo de 2015. Disponible en : <https://www.somalilandcurrent.com/2013/05/15/somaliaeuropean-union-training-mission-to-train-somali-forces-in-somalia/>. Fecha de consulta: 10-09-2019.

los limitados avances en la instauración de una pretendida república federal son claramente insuficientes para garantizar hoy la viabilidad de Somalia.

En el plano político, la realidad somalí sigue condicionada por la fragilidad de la alianza estatal, firmada en 2016, entre el Gobierno Federal de Somalia y los cinco Estados Miembros Federales: Jubaland, South West, Hirshabelle, Galmudug y, por último, Puntland, que sigue sin renunciar a su autoproclamada autonomía. Fuera de este convulso y frágil acuerdo quedó Somalilandia, que a pesar de las continuas llamadas al diálogo político con el poder central, sigue sin aceptar otra salida distinta a la secesión. Esta situación, junto a la disfuncionalidad del Parlamento Nacional, donde hoy se congregan líderes políticos, jefes de los distintos clanes somalíes, antiguos «señores de la guerra» y también reconocidos islamistas, está poniendo en peligro la consecución de los dos retos políticos más trascendentes para el futuro del país: atender a la revisión constitucional y celebrar las primeras elecciones con sufragio universal a finales de 2020, que ya pocos, dentro y fuera de Somalia, consideran factibles.

Hoy, con la libertad de acción y la capacidad de liderazgo del presidente Farmajo en sus niveles más bajos, restituir la confianza –tanto a nivel interno como internacional– en el proyecto político, así como recuperar el imprescindible apoyo regional, son necesidades perentorias para avanzar en las reformas políticas, sociales y económicas que puedan garantizar la estabilidad y el progreso estatal, y también para erradicar –a través de un eficaz sector de seguridad y defensa– las múltiples amenazas que arrostra la población somalí.

La persistente violencia en Somalia

En Somalia, la violencia sigue detentando un lamentable protagonismo y es la principal enemiga para la construcción estatal. Por un lado, las milicias de los principales clanes esgrimen, con menos intensidad, el poder de las armas para salvaguardar el control territorial y, de esta forma, obtienen rédito del ingente crimen organizado que campa por todo el territorio y propaga la corrupción entre dirigentes e instituciones estatales⁷. Pero, sin duda, el terrorismo de carácter salafista persiste como la mayor amenaza que se cierne no solo sobre Somalia, sino también en la región del Cuerno de África, especialmente Kenia, y para toda la Comunidad Internacional. Tras su aparición en el escenario somalí en 2006, Al-Shabaab –filial de Al Qaeda desde 2012– ha demostrado una capacidad de resistencia y regeneración sin parangón en el resto de África aunque, en demasiadas ocasiones, se haya vaticinado su declive final. Por el contrario, no solo ha conseguido recuperar parte de su cohesión y fortaleza –según estimaciones, cuenta con entre 3.000 y 6.000 yihadistas en sus filas–⁸, sino que ha mejorado ostensiblemente sus procedimientos de ataque, cada vez más complejos. Muestra de ello fue la masacre que perpetraron en octubre de 2017 en Mogadiscio –la más sanguinaria del mundo en los últimos años–, que provocó 588 muertos y cuya autoría nunca reconocieron para evitar el rechazo frontal de la población somalí.

⁷ Desde 2006, según la organización Transparency International –como refleja su *Corruption Perceptions Index 2018*–, Somalia encabeza la lista de los países con mayor nivel de corrupción del mundo desde 2006. A la endémica corrupción nacional, se ha unido la falta de compromiso de los nuevos dirigentes, cuando no su implicación directa, para frenar el mayor lastre en la generación de la confianza social en la clase política somalí: «Las instituciones del país siguen siendo extremadamente disfuncionales, y los mecanismos para frenar la corrupción son muy limitados; entre otras cosas, la Comisión Nacional Anticorrupción prevista en la Constitución aún no se ha establecido». RAHMAN, K.: *Somalia: Overview of corruption and anti-corruption*, publicado el 22 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/somalia-overview-of-corruption-and-anti-corruption>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

⁸ FELTER, C.; *et al.*: *Al Shabaab*. Council on Foreign Relations (CFR), publicado el 31 de enero de 2019. Recomendable análisis, biografía y situación actual del grupo yihadista más violento de África. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

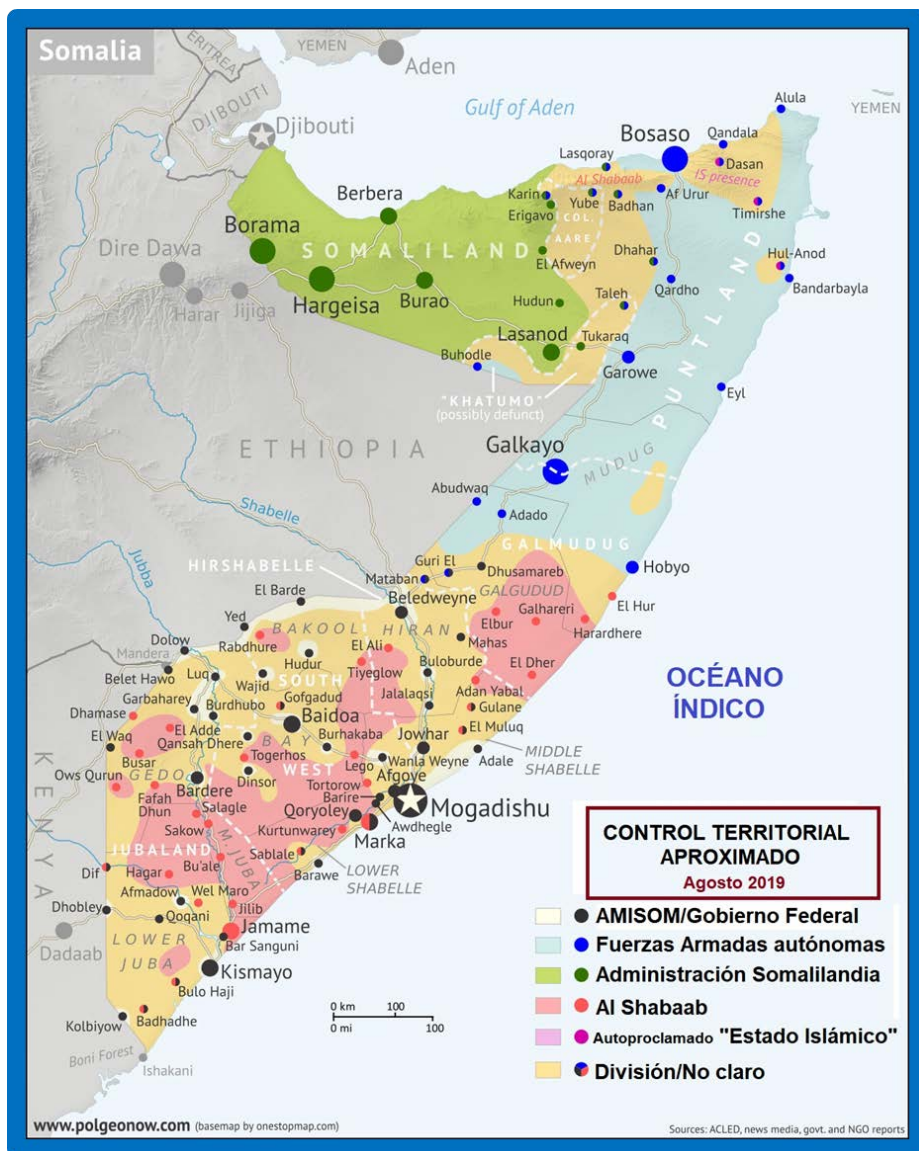


Figura 1: Control territorial Somalia, agosto 2019. Autor.

Fuente: <https://www.polgeonow.com/2019/08/somalia-control-map-timeline-august-2019.html>.

En la actualidad, Al-Shabaab atenta casi a diario con explosivos improvisados y comete asesinatos selectivos –principalmente, cargos políticos y Fuerzas de Seguridad– en la capital somalí; mientras, detenta un poder absoluto en muchas zonas rurales en el centro y sur del país. Allí funcionan como Gobierno en la sombra y cuentan con una colosal financiación: extorsión sobre el comercio, la ayuda humanitaria o el tráfico de drogas, armas y carbón vegetal. Con todo, y aun a costa de pagar el peaje de la sinrazón extrema y la imposición rigorista de la ley islámica, muchos somalíes, frente a la

práctica ausencia del Estado, perciben el *modus vivendi* impuesto por los yihadistas como una opción soportable de supervivencia. Sin embargo, y para complicar todavía más el contexto de seguridad, el dominio de Al-Shabaab está amenazado por el autoproclamado Estado Islámico en Somalia (ISS) que, desde 2016, pretende arrebatárle el liderazgo de la yihad local⁹. Con una entidad muy inferior, sus embates terroristas y su lucha contra los secuaces de Al Qaeda se focalizan en el estado de Puntland –donde se disputan el control del puerto comercial de Bosaso– y en la región sur del país, aunque su presencia en Mogadiscio es ya muy notable.

Construir seguridad: objetivo prioritario

En mayo de 2017, la Conferencia de Londres marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la reforma del sector de seguridad nacional y supuso, además, el fortalecimiento de la coordinación internacional en su cooperación con Somalia. Con la aprobación del Pacto de Seguridad¹⁰, el Gobierno Federal y Estados Miembros Federales se comprometían, por primera vez, a implementar una Arquitectura Nacional de Seguridad sustentada, en cifras globales, por 18.000 militares en el Ejército Nacional y 32.000 policías, y a llevar a cabo una profunda reforma del sector nacional de seguridad para «impulsar de forma global los cambios necesarios en las estructuras relacionadas con la gobernanza y seguridad del país en los campos de la defensa, seguridad interior y la justicia», refiere el teniente coronel Javier Núñez Escorial, jefe del equipo de *EUTM Somalia* que asesora en este ámbito a las autoridades somalíes. Además, contemplaba la retirada progresiva de la *Misión de la Unión Africana para Somalia (AMISOM)* que, desde 2007, ha liderado, con más de 20.000 efectivos, y con un éxito notable hasta 2016,

⁹ WEILLS, C.: *Reigniting the Rivalry: The Islamic State in Somalia vs. Al-Shabaab*. Combating Terrorism Center, West Point (EE. UU.), abril de 2019. Según este informe, la entidad del ISS no supera los pocos cientos de yihadistas, aunque desde 2018 –con un registro anual de 66 ataques terroristas en toda Somalia, el mayor desde su fundación– ha aumentado de forma considerable su capacidad ofensiva. En diciembre de 2018, Al-Shabaab declaró oficialmente la guerra a los seguidores de Daesh en Somalia, e instó a sus secuaces «a curar esta enfermedad con una medicina efectiva, y a enfrentarla con fuerza y sabiduría». Disponible en: <https://ctc.usma.edu/reigniting-rivalry-islamic-state-somalia-vs-al-shabaab/>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

¹⁰ SECURITY PACT: London Conference Somalia, 11 de mayo de 2017. Por el momento, el Pacto de Seguridad se constituye en el mayor éxito en las negociaciones políticas entre el Gobierno Federal y los Estados Miembros Federales. A través de un enfoque integral, se centra en el desarrollo de la reforma del sector de seguridad por fases en un plazo de diez años, con la salida de *AMISOM* en cuatro años (diciembre de 2021) como hito clave del proceso. Contempla la cooperación internacional como factor imprescindible para garantizar su completa implementación. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/613720/london-somalia-conference-2017-security-pact.pdf. Fecha de consulta: 11-09-2019.

las operaciones militares contra Al-Shabaab en gran parte del territorio somalí, con un apoyo cada vez mayor de Estados Unidos. Con el horizonte final en diciembre de 2021, la fuerza africana deberá ceder la responsabilidad total al Gobierno de Somalia de la protección de su territorio de soberanía: una condición imprescindible –según las autoridades somalíes– para avanzar en el progreso político, social y económico del país. En cuanto al apoyo internacional, se estableció en Londres el marco conceptual *Comprehensive Approach to Security (CAS)*, «cuyo objetivo –subraya el teniente coronel Germán Facenda, jefe de la célula de planeamiento J5 de *EUTM Somalia*– es garantizar la coordinación externa en aras de cooperar de forma más eficaz e integral con Somalia en todos los aspectos que engloba su seguridad. En el caso concreto del desarrollo de la defensa –en el que se centra *EUTM Somalia*–, este foro se denomina S2A, y ha supuesto que los agentes internacionales presentes en Somalia –Naciones Unidas, Unión Africana, Unión Europea, Estados Unidos, Reino Unido y Turquía– compartan sus iniciativas y objetivos, en muchas ocasiones coincidentes, con el propósito de evitar duplicidades o superponer sus esfuerzos».

Derivado de los acuerdos alcanzados en Londres, el Plan de Transición, aprobado en marzo de 2018 por el Gobierno Federal de Somalia y ratificado por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana un mes después¹¹, se ha convertido en una detallada hoja de ruta, y en objetivo prioritario para garantizar la salida estratégica de *AMISOM* –de muy difícil consecución en los plazos previstos– y finalizar así la transferencia de la responsabilidad sobre la seguridad a las Fuerzas de Seguridad somalíes. «Un plan –reconoce el asesor de seguridad nacional Abdisaid Ali– que difiere de estrategias anteriores, porque tiene una visión más amplia de lo que contribuye a la seguridad. Las operaciones militares por sí solas no sostendrán el proceso de transición nacional ni construirán una paz duradera. Nuestro énfasis está en fortalecer el Estado de derecho, la gobernanza y el empleo juvenil como factores claves de la seguridad somalí»¹².

¹¹ *Communique of the 769th meeting of the PSC on the Somalia Transition Plan*. African Union Peace and Security, 8 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.peaceau.org/uploads/769-psc-comm-30-04-18-somalia-eng-.pdf>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

¹² «Somalia and international partners discuss progress on comprehensive approach to security». *United Nations Assistance Mission in Somalia (UNISOM)*, 26 de abril de 2018. Disponible en: <https://unsom.unmissions.org/somalia-and-international-partners-discuss-progress-comprehensive-approach-security>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

Principales áreas del Plan de Transición. Gobierno Federal de Somalia. Marzo 2018¹³.

1. **Operaciones militares:** Identificación y priorización de las poblaciones y zonas que deben estar bajo responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad somalíes, tras relevar a *AMISOM*, así como el despliegue de dichas fuerzas según la Arquitectura de Seguridad Nacional 2017.
2. **Capacidad institucional:** Implementación de programas y planes para generar capacidad institucional, incluida la Arquitectura de Seguridad Nacional 2017, así como recomendaciones para realizar evaluaciones de la preparación operativa de las fuerzas, y reformar la policía, la justicia y el servicio civil.
3. **Actividades de apoyo:** Alineación de esfuerzos no militares para fomentar –en estrecha coordinación con las comunidades locales– las condiciones para una paz sostenible, incluido el apoyo a la estabilización, la gobernanza local, la reconciliación, la mediación, el Estado de derecho, actividades socioeconómicas y prevención y lucha contra el extremismo violento.

A pesar de la importante demora en el cumplimiento de los plazos recogidos en el plan, se han registrado importantes avances¹⁴, en especial en la capacidad de las Fuerzas de Seguridad somalíes para liberar y mantener localidades controladas por Al-Shabaab:

«El pasado 4 de abril –refiere el comandante David Martín Zubillaga, asesor de la generación de fuerzas somalíes de *EUTM Somalia* en el foro S2A– se lanzó la *Operación BADBAADO* en Lower Shabelle, liderada por el Ejército Nacional de Somalia con apoyo de *AMISOM*, que sigue su curso. Tras recuperar las poblaciones, uno de los principales requisitos es facilitar el apoyo a la población, para que de forma inmediata reciba los beneficios de la presencia estatal. Para ello, y por iniciativa española ante la Comunidad Internacional, se ha desarrollado una estructura de estabilización –coordinación de la ayuda a la población– y de información pública dentro del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas de Somalia. Es esencial que la población somalí conozca y perciba el esfuerzo del Gobierno no solo en recuperar el control territorial, sino su creciente compromiso en garantizar la protección y el acceso a los recursos básicos de las poblaciones liberadas».

¹³ *Federal Government of Somalia. Transition Plan*: «Después de la conferencia sobre seguridad de 4 de diciembre de 2017, celebrada en Mogadiscio, el Gobierno Federal de Somalia y la Comunidad Internacional acordaron la necesidad de un plan de transición basado en condiciones realistas para permitir que Somalia asuma la plena responsabilidad de su seguridad (Introducción)», 22 de marzo de 2019. Documento oficial no disponible en internet.

¹⁴ MADEIRO, F.: «Somalia transition plan on track as *AMISOM* begins exit». *Mail & Guardian*, 21 de junio de 2019. Disponible en: <https://mg.co.za/article/2019-06-20-somalia-transition-plan-on-track-as-amisom-begins-exit>. Valoración del Plan de Transición por el representante especial de la Unión Africana para Somalia y jefe de *AMISOM*. Fecha de consulta: 11-09-2019.

EUTM Somalia: situación actual, destacada contribución de España

Con las fuerzas africanas *AMISOM* desplegadas en Somalia desde marzo de 2007¹⁵, la Unión Europea fue el primer actor internacional en desplegar una misión militar sobre el terreno en apoyo a la seguridad somalí¹⁶. En abril de 2010, la Unión Europea lanzó su primera misión de adiestramiento: *EUTM Somalia*, para contribuir al fortalecimiento de las instituciones de seguridad somalíes. Por entonces, y al mando del coronel español González Elul, comenzó en Uganda la formación individual de soldados somalíes hasta que, en 2014, la misión se trasladó definitivamente a Mogadiscio. «En estos casi 10 años, *EUTM Somalia* ha evolucionado de forma muy significativa –reconoce el coronel Pardo de Santayana–, y cada vez con cometidos más ambiciosos e integrales. Actualmente, estamos inmersos en el sexto mandato¹⁷, que autoriza nuestro despliegue hasta diciembre de 2020. Durante este tiempo, debemos contribuir a la consolidación de unas Fuerzas Armadas democráticas, operativas y subordinadas al poder civil del Gobierno Federal de Somalia».

Para ello, *EUTM Somalia* mantiene sus tres pilares de acción fundamentales: el asesoramiento a la reforma del sector de seguridad y defensa (SSR) a nivel del Ministerio de Defensa y del Cuartel General de las Fuerzas Armadas; la contribución al desarrollo de un sistema autónomo de formación militar, mediante el adiestramiento de unidades e instructores somalíes –más de 6.000 efectivos del Ejército Nacional han sido adiestrados por militares europeos– y el desarrollo de una programa de formación militar; y la

¹⁵ Tras su aprobación por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (*Resolución CSNU 1744/2007*) autorizó el despliegue de *AMISOM*, por un periodo inicial de seis meses, que «se convertirá en una operación de las Naciones Unidas de apoyo a la estabilización a largo plazo y la restauración de Somalia después del conflicto». Sin embargo, y hasta la fecha, Naciones Unidas nunca ha acordado este relevo, y ya no se vislumbra otro escenario distinto a la salida definitiva de *AMISOM*, prevista para finales de 2021. En su punto más álgido, *AMISOM* llegó a desplegar sobre el terreno a más de 22.000 efectivos militares y policiales africanos, hasta que ha comenzado su repliegue progresivo este año 2019. Hasta la fecha, *AMISOM* ha sido la misión más amplia, ambiciosa y peligrosa –sin datos oficiales, se estima que cerca de 3.000 militares de la misión han fallecido en Somalia desde 2007– desplegada por la Unión Africana. Página web oficial: <http://amisom-au.org/>.

¹⁶ En la actualidad, y junto con *EUTM Somalia*, despliegan misiones de adiestramiento de Reino Unido, Estados Unidos y Turquía. En 2017, y como consecuencia de la crisis diplomática entre los países del Golfo, Emiratos Árabes Unidos cerró su misión de adiestramiento en Mogadiscio.

¹⁷ *Common Security and Defence Policy. European Union Training Mission-Somalia. Factsheet, August 2019*. Disponible en https://www.eutm-somalia.eu/wp-content/uploads/2019/08/FACTSHEET-2019_G.B.-DE-SIO.pdf. Fecha de consulta: 11-09-2019.

mentorización del campo de instrucción de Mogadiscio, para convertirlo en un centro de excelencia de formación militar somalí.



Figura 2: Cuartel General de *EUTM Somalia* y equipo de apoyo al mando.
Fuente: PIO español *EUTM Somalia*.

En la actualidad, bajo el mando del general italiano Antonello de Sio, *EUTM Somalia* está conformada por 147 militares –de los 203 puestos que recoge su plantilla oficial– procedentes de tan solo siete Estados miembros de la Unión Europea: Italia, España, Finlandia, Noruega, Reino Unido, Portugal y Rumanía, a los que se une el contingente médico de Serbia. España, con 22 militares desplegados en la misión, es el segundo mayor contribuyente tras Italia, «pero más allá de nuestra importante entidad numérica –continúa el coronel Pardo de Santayana–, nuestra contribución destaca aún más porque ocupamos puestos claves en todos los elementos de la misión: Cuartel General, equipo de asesoramiento y equipo de adiestramiento. Como jefe del Estado Mayor de la misión y como senior del contingente español, siento un orgullo muy especial cuando veo a los españoles dejando lo mejor de sí mismos en esta misión, porque además están

convencidos de que su permanente esfuerzo repercutirá en la seguridad de Somalia y de África, pero también de Europa y de España».

Más allá de Somalia, y como muestra del compromiso global con la seguridad exterior, España es el único Estado miembro que ha estado y está presente en todas las operaciones y misiones militares europeas desde 2003, y su contribución, que supera hoy el 25% del total de efectivos desplegados en el exterior, es desde hace años, la más numerosa de la Unión Europea.

Asesoramiento: pilar clave de la defensa

«Mi primera prioridad como ministro de Defensa –declaraba Hassan Ali Mohamed en su primera visita a las tropas europeas en julio de 2018– es establecer un Ministerio funcional, listo para interactuar en el nivel gubernamental, y estructurado para ejercer la supervisión civil para dirigir y apoyar la implementación de una fuerza de defensa organizada, capacitada y sostenible»¹⁸. Un propósito que, como principal obstáculo, patentiza el contexto histórico del país –donde los militares han detentado el poder fáctico desde la independencia y los clanes pretenden mantener su otrora fortaleza–, la todavía escasa capacidad de la estructura civil para generar la confianza y el compromiso de las autoridades militares; y, por último, los altos niveles de corrupción en los órganos castrenses somalíes, que en 2017 provocó la retirada de la financiación directa (combustible y comida) de Estados Unidos al Ejército Nacional¹⁹. Unos condicionantes que Somalia debe revertir en medio del desafío operacional que ha supuesto «construir el Ejército Nacional de Somalia durante la guerra, en ausencia de un proceso de paz y hasta hace muy poco (2017), sin una arquitectura, estrategia y estructura acordadas de Fuerzas de Seguridad Nacional», señala el profesor Paul Williams²⁰.

¹⁸ Discurso del ministro de Defensa en su visita a *EUTM Somalia*, 10 de julio de 2018.

¹⁹ Exclusive: «U.S. suspends aid to Somalia's battered military over graft». *Reuters*, 14-12-17. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-somalia-military-exclusive/exclusive-u-s-suspends-aid-to-somalias-battered-military-over-graft-idUSKBN1E81XF>. Fecha de consulta: 11-09-2019.

²⁰ WILLIAMS, P.: «Building the Somali National Army: Anatomy of a failure, 2008-2018». *Journal of Strategic Studies*, 27 de febrero de 2019. Análisis profundo sobre el proceso de reforma del Ejército Nacional de Somalia, así como los desafíos que enfrenta para incrementar su diezmada eficacia y operatividad. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390.2019.1575210?journalCode=fjss20>. Fecha de consulta: 11-09-2019.



Figura 3: Equipo de asesoramiento *EUTM Somalia*.
Fuente: PIO español *EUTM Somalia*.

«Sin duda, el reto es muy significativo, pero también el principal incentivo para continuar nuestro trabajo hasta consolidar una estructura eficaz de la defensa nacional –afirma el teniente coronel Justo Vijande, jefe del equipo asesor de políticas de defensa de *EUTM Somalia*–. La nueva organización del Ministerio de Defensa, propuesta por *EUTM*, consensuada por la Comunidad Internacional y financiada por el Banco Mundial, ha permitido que las funciones y las responsabilidades queden claras y equilibradamente repartidas, y se ha conseguido que el director general pueda ejercer eficazmente las acciones de dirección y administración de los recursos humanos, materiales y económicos, tanto en lo referente a las actividades rutinarias como en la inspiración de políticas a largo plazo, plasmadas en distintas leyes, planes y programas».

Por su parte, los principales cometidos de los asesores europeos para incrementar la eficiencia del Cuartel General de las Fuerzas Armadas Nacionales de Somalia se concentran en cuatro capacidades fundamentales: mando y control, planeamiento de

operaciones, logística e inteligencia. Dentro del Plan de Transición, las operaciones militares, y su posterior relevo con fuerzas policiales, son el aspecto clave en la lucha contra Al-Shabaab, y su éxito depende –además de la preparación de las unidades militares– del planeamiento y coordinación de todas las funciones de combate. Entre ellas, la inteligencia y el conocimiento de la amenaza yihadista son fundamentales para las fuerzas somalíes: «en esta materia, nuestro asesoramiento se dirige a la creación de una estructura especializada, a través de cursos impartidos por *EUTM*, en las diferentes fases del ciclo de inteligencia, al tiempo que se potencia la necesidad de mantener actualizada la situación, no solo en el aspecto humano sino también en el estudio del terreno y del ambiente», sentencia el comandante José Carlos Pascual, asesor de inteligencia de la misión europea.

Por último, es ineludible desarrollar las funciones logísticas del Ejército somalí, que todavía «son completamente dependientes del apoyo prestado por diferentes actores y organizaciones internacionales –reconoce el teniente coronel José Luis Descalzo, asesor de logística de *EUTM*–, ya que no son capaces de realizar una previsión lógica de sus necesidades ni de realizar el sostenimiento de las unidades desplegadas en operaciones de forma autónoma. Con todo, nuestro objetivo es aumentar su conciencia y capacidad logística (transporte, abastecimiento o sanidad) como factor imprescindible para alcanzar el éxito de cualquier actividad operacional».

Adiestramiento: formar y mentorizar al Ejército somalí

Colaborar en la formación operativa de los militares y unidades somalíes fue el motivo principal para el despliegue de *EUTM Somalia* en 2010, y aún hoy este es un aspecto esencial del apoyo europeo a la seguridad somalí. Se trata de recuperar la voluntad de vencer, la eficacia y la confianza de un Ejército que renombrado como los *Lyons of Africa* durante la dictadura de Siad Barre, y destrozado tras su derrocamiento en 1991, todavía enfrenta demasiados desafíos para salvaguardar la soberanía nacional y la protección de la población. Por el momento, las fuerzas militares somalíes no alcanzan los niveles exigibles de operatividad ni tampoco cuentan con el equipamiento requerido para cumplir con eficacia sus cometidos. Esta realidad es lógica consecuencia de los factores históricos, políticos y operativos que han marcado su transformación, y que siguen condicionando el esfuerzo y la cooperación internacional.

Aun hoy, para la conformación de un Ejército efectivo en Somalia, es preciso superar décadas de colapso estatal y la persistente rivalidad de los clanes –y que estos tengan la máxima representación en unas fuerzas integradas de seguridad–; erradicar la corrupción endémica y relevar a la cúpula de mando por militares leales y solventes, algo que ya es una realidad gracias a la presión internacional; solventar las diferencias entre las élites políticas centrales y regionales, para consensuar una estructura fuerte de seguridad; y, por último, reducir las enormes carencias que aún presenta en el plano operativo: armamento y equipo, cuarteles o sanidad. Solo de esta forma, superadas las dificultades estructurales y organizativas, las fuerzas somalíes podrán sacar el mayor provecho del adiestramiento militar internacional y dedicar todos sus esfuerzos a derrotar, de forma definitiva y todavía a largo plazo, a las huestes yihadistas.

En este contexto, *EUTM Somalia* sigue adelante con su ambicioso y mejorado proyecto de instrucción para «implantar de forma progresiva un sistema autónomo de formación militar para Somalia –señala el teniente coronel Antonio Gómez, jefe del equipo de adiestramiento–, donde los instructores somalíes tengan cada vez mayor protagonismo en la formación de compañías de infantería, aunque siempre bajo la supervisión atenta de los militares europeos. Ahora estamos finalizando la preparación de la 4ª Compañía, que en octubre se incorporará a las operaciones militares contra Al-Shabaab y otras milicias armadas. En el próximo ciclo pretendemos instruir simultáneamente a dos compañías, siempre buscando el equilibrio entre la generación de fuerzas y la capacidad real de emplearlas». Al tiempo, el comandante Fidel Aguinaco y el capitán Manuel Herrero lideran los trabajos de mentoría –administración, logística y seguridad, entre otros aspectos– del Campo de Adiestramiento General Dhagabadan (*GDTC*, por sus siglas en inglés) en Mogadiscio, con el propósito, cada vez más factible, gracias a la financiación y el apoyo europeos, de consolidar un centro de formación de excelencia para los soldados somalíes.



Figura 4: Equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*.
Fuente: PIO español *EUTM Somalia*.

Desde 2014, y tras finalizar cuatro años de formación individual de soldados somalíes en Uganda, la instrucción militar en el *GDTC* se ha convertido en el punto focal del apoyo europeo al Ejército de Somalia.

«Nunca hemos dejado de evolucionar, y de adaptar nuestro trabajo a sus necesidades prioritarias –remarca el capitán Francisco Lisboa, jefe de instrucción de la 4ª Compañía– para lograr impartir una instrucción eficiente y útil para su futuro. Hemos formado a miles de militares, hemos impartido cursos de mando, de zapadores o de medidas contra explosivos improvisados (C-IED); pero, sobre todo, hemos preparado, a través de cursos *Train the Trainers*, a sus propios instructores, que serán el mejor legado europeo para el Ejército somalí. Sabemos que es factible que Somalia sea autosuficiente en la instrucción de sus unidades militares, y ese es hoy nuestro objetivo prioritario y nuestra mayor satisfacción».

Junto a él, el capitán Andrés Frías y el subteniente Fernández Monés completan el grupo de instructores españoles que a diario monitorizan el adiestramiento de la Compañía sobre la base de generar, además de bien formadas, unidades cohesionadas y representativas de la realidad social somalí: «Este es un factor esencial para asegurar que el Ejército somalí sea verdaderamente nacional e inclusivo –señala el capitán Frías–. Siempre hemos tenido soldados de distintos clanes, pero nunca ha habido problemas de convivencia entre ellos: una clara muestra de que, cuando la amenaza es común, ellos saben que deben unir sus fuerzas y luchar hombro con hombro sin distinción alguna por sus compatriotas».

A modo de conclusión: un futuro factible para Somalia

En el consciente colectivo internacional, Somalia aún permanece como paradigma del «Estado fallido». La situación de seguridad –marcada por décadas de guerra civil, colapso estatal y ausencia de Gobierno– es todavía muy precaria y está sometida a la sinrazón violenta de grupos yihadistas y milicias armadas, que siguen detentando un control férreo en gran parte del territorio. Ante esta situación, las autoridades somalíes han reforzado su compromiso con avanzar hacia un futuro pacífico, sostenible y próspero, que solo se alcanzará si a la consolidación de un sector eficaz de seguridad –a través de la pragmática y compleja hoja de ruta recogida en el Plan de Transición– se unen otras reformas en el ámbito político, social y económico. En este contexto, y en el marco de una sostenida cooperación internacional, *EUTM Somalia* –con la contribución clave de 22 militares españoles– seguirá siendo determinante para reforzar las estructuras de la defensa y formar al Ejército de Somalia: «queda mucho por hacer –concluye el comandante Martín Zubillaga–, pero sabemos que este país y su población merecen y justifican todo nuestro esfuerzo».

*Jesús Díez Alcalde**

Teniente coronel. Analista IEEE.

*El autor ha estado en comisión de servicio en *EUTM Somalia* como jefe del equipo de asesoramiento en políticas de defensa de noviembre de 2018 a julio de 2019.

ANEXO I

COMPROMISO PROFESIONAL Y PERSONAL CON SOMALIA

En *EUTM Somalia*, los 22 militares españoles de los Ejércitos de Tierra y Aire y de la Armada participan de forma destacada en la dirección de la misión, en el asesoramiento y en el adiestramiento de las unidades somalíes, así como en la gestión de las instalaciones del centro de instrucción en Mogadiscio. Su participación en la misión es factor clave para la consecución del objetivo de la misión, y una constatación evidente del compromiso de España con el futuro de Somalia.

MOGADISCIO

Cuartel General

Coronel Javier Pardo de Santayana y Gómez Olea (ET), jefe de Estado Mayor *EUTM Somalia*

«Somos el segundo mayor contingente, pero nuestra contribución destaca aún más porque ocupamos vacantes en todos los elementos de la misión: muchos puestos importantes del Estado Mayor, y de los equipos de adiestramiento y de asesoramiento tienen color español».

Teniente coronel Germán Facenda Sarda (ET), jefe célula de planeamiento J5 Cuartel General

«En mi opinión, la principal carencia es el bajo nivel de cobertura de personal. Con la plantilla actual de personal estamos cumpliendo parcialmente nuestra misión, pero es necesaria una mayor contribución de los Estados miembros para llegar a realizar todos nuestros cometidos».

Capitán de fragata Jesús F. Sánchez Ferragut Guelfo (Armada), célula de planeamiento J5 Cuartel General

«El apoyo de mis compañeros de los Ejércitos de Tierra y del Aire ha sido fundamental. Aportar un solo grano de arena a la reconstrucción de Somalia, trabajar, participar y vivir esta misión es un honor, y una magnífica experiencia tanto profesional como personal».

Comandante Javier Vea Camacho (EA), célula de inteligencia J2 Cuartel General

«Los logros más importantes de la misión resultan de sumar pequeños triunfos y grandes corazones. Tarea de españoles, sin duda».

Capitán Emilio Aguilar González (ET), asistente militar jefe de Estado Mayor Cuartel General

«Formar parte de esta misión militar europea es una oportunidad extraordinaria para conocer la forma de trabajo de un Cuartel General internacional. Como miembro del Ejército de Tierra de España en *EUTM Somalia*, siento la gran responsabilidad de dar más que el máximo. Sin duda, un honor servir en Somalia y una experiencia que repetiría».

Subteniente Luis María de Goya García (ET), célula de logística J4 Cuartel General

«Somos responsables de que todo funcione en el plano logístico: vida en el campamento, vehículos, construcción del nuevo Cuartel General o asesorar al Estado Mayor de la misión, entre otros. Apoyar a los compañeros siempre debe ser prioritario, y este puesto, por su importancia para la misión, no permite relajarte un solo segundo».

Sargento 1º Santiago Sánchez Cordero (ET), célula de comunicación J6 Cuartel General

«A nivel profesional, esta misión ha significado una auténtica oportunidad para poner a prueba mis conocimientos, pero poco a poco me he hecho con el control. En la adversidad es cuando más puedes crecer en todos los ámbitos, y esto no hubiese sido posible sin el apoyo de mis compañeros y de mi familia «somalí», a los que estoy muy agradecido».

Equipo de asesoramiento EUTM Somalia

Teniente coronel Javier Alberto Núñez Escorial (ET), jefe del equipo de asesoramiento de la reforma sector de seguridad

«Los oficiales españoles de la sección de reforma del sector de seguridad somos los representantes permanentes de *EUTM* en el foro S2A. Nuestro cometido principal es elaborar y coordinar las propuestas europeas en este ámbito, presentarlas ante la Comunidad Internacional y mentorizar su implementación en las instituciones somalíes».

Teniente coronel Justo Vijande Gálvez (ET), jefe del equipo de asesoramiento de políticas de defensa

«Nuestro principal cometido es contribuir al buen funcionamiento del Ministerio y garantizar el ejercicio del control civil de la estructura de defensa. Es una gran responsabilidad colaborar con estas instituciones en el desarrollo del Plan de Transición –que se hagan responsables y garantes de la seguridad nacional– y, con ello, que Somalia crezca como nación».

Teniente coronel José Luis Descalzo (ET), asesor de logística a las Fuerzas Armadas de Somalia

«En 2021 está previsto que las Fuerzas de Seguridad somalíes asuman el liderazgo en la lucha contra Al-Shabaab. Por este motivo, los mandos de las unidades logísticas existentes están solicitando instrucción para el planeamiento, apoyo y sostenimiento de las operaciones en curso y futuras; y este es ahora nuestro reto más importante».

Comandante David Martín Zubillaga (ET), asesor de generación de fuerzas S2A

«Los asesores españoles –junto a las autoridades civiles del Ministerio de Defensa y militares del SNAF– hemos desarrollado una iniciativa para aprobar una estructura de estabilización e información pública en el Ministerio, a través de la cual las autoridades civiles lideran estas actividades en el nivel político, y coordinan su ejecución en el nivel estratégico y operativo con la organización militar. España es muy evidente en *EUTM*».

Comandante José C. Pascual Morales (ET), asesor de inteligencia a las Fuerzas Armadas de Somalia

«El equipo de asesoramiento en operaciones e inteligencia realiza un asesoramiento integral en el planeamiento militar, para que el Estado Mayor de las SNAF pueda planear, liderar y coordinar sus operaciones. Somos conscientes de que su funcionalidad es la mejor garantía de éxito, y sabemos de su trascendencia para la seguridad de este gran país».

Equipo de adiestramiento EUTM Somalia

Teniente coronel Antonio Gómez Ramos (ET), jefe del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«Esta experiencia me va a dar la oportunidad de conocer y trabajar con personal de otras nacionalidades que forman el Estado Mayor, diferentes representantes de organizaciones internacionales, y sobre todo, con las Fuerzas Armadas somalíes, que son en definitiva el motivo final por el que estamos aquí».

Comandante Fidel Aguinaco Parejo (ET), mentor del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«En el ámbito profesional, es una satisfacción extraordinaria poder transmitir mi experiencia y conocimiento en aras de mejorar la seguridad de Somalia, y personalmente, supone un constante aprendizaje de mis compatriotas, compañeros nacionales, internacionales y del pueblo somalí. Me siento tremendamente afortunado por formar parte de este gran proyecto, y de traer España a Somalia».

Capitán Francisco A. Lisbona Muñoz (ET), instructor del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«Los instructores españoles aportan una larga experiencia en el adiestramiento de unidades, pero una seña de identidad española es que añadimos «alma» e ilusión en la instrucción diaria, y esto acrecienta la moral y la voluntad de vencer del soldado somalí. Es un orgullo transmitir a mis soldados somalíes el compromiso de España con su país y con su población, para que puedan vivir libres de amenazas».

Capitán Diego Andrés Frías (ET), instructor del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«Los soldados somalíes están completamente receptivos a la instrucción que les damos. Por otro lado, la proximidad en la formación y los vínculos personales que se crean entre todos nosotros facilitan en gran medida su aprendizaje, pues ellos casi te consideran uno más en sus filas: sin duda, un gran honor y el mejor reconocimiento posible que nos llevaremos a España».

Capitán Manuel Herrero Perucha (ET), mentor del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«En esta misión hay un grupo de militares españoles muy cohesionado que presta una ayuda muy valiosa a Somalia, en especial atendiendo a su complicada situación. Todos somos conscientes de que nuestra labor tiene repercusión en que esta situación cambie, y vamos a seguir “empeñados” en conseguirlo».

Subteniente José Ramón Fernández Mones (ET), instructor del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«Como soldado, la posibilidad de transmitir los conocimientos adquiridos y la experiencia profesional es siempre un aliciente, pero además, tener la oportunidad de representar a España en una misión como *EUTM Somalia*, que está instruyendo a la próxima generación de militares somalíes, es un orgullo».

Brigada Antonio Montero Gaño (ET), auxiliar del equipo de adiestramiento *EUTM Somalia*

«Coordinar el apoyo a los mentores y los instructores —españoles e internacionales— es esencial para garantizar la formación de compañías somalíes. Soy consciente de la importancia de mi cometido, porque repercute directamente en la mejor eficiencia de mi equipo».

Equipo nacional de apoyo al mando

Subteniente Sergio García Riveira, jefe del equipo de apoyo al mando

«Dirigir y coordinar todas las gestiones necesarias –tanto en Somalia como con territorio nacional en España– es una labor necesaria para que el contingente español cumpla sus cometidos, y esto centra mi esfuerzo diario».

BRUSELAS

Capitán de fragata Manuel Calvar Cerecedo (Armada), jefe de la célula de apoyo *EUTM Somalia*

«Esta misión es imprescindible para llegar a conseguir un entorno de seguridad sobre el que construir el futuro de Somalia. Entre todos los componentes de la misión, el ambiente y la camaradería son francamente buenos: algo más notorio, si cabe, entre los 22 españoles que conformamos la aportación de España a *EUTM Somalia*».

Capitán Álvaro Giraldo (ET), oficial de contabilidad del Cuartel General *EUTM Somalia*

«Como intendente, la gestión de la totalidad de los movimientos financieros, la ejecución de los pagos necesarios y la correcta imputación de los gastos e inversiones realizadas por los países de la Unión Europea por la misión *EUTM Somalia*, supone una enorme responsabilidad y una forma de demostrar la valía, profesionalidad y experiencia de los militares españoles».

Jesús Díez Alcalde
Teniente coronel del Ejército de Tierra DEM,
Analista del IEEE .

25/2019

18 de septiembre de 2019

José Ignacio Castro Torres

La segunda revolución en la
mecánica cuántica y su aplicación
a las tecnologías de la defensa

La segunda revolución en la mecánica cuántica y su aplicación a las tecnologías de la defensa

Resumen:

El término de mecánica cuántica se acuñó a principios del siglo XX para describir los fenómenos que se producen debido a la existencia e interacción de ondas y partículas subatómicas. Gracias a estos primeros estudios se produjo la primera revolución cuántica, que condujo al desarrollo de inventos como el reloj atómico, los semiconductores o el láser. Actualmente se están sentando las bases de la segunda revolución cuántica gracias a la aplicación científica de fenómenos como el entrelazamiento y la superposición, de directo empleo en las tecnologías de la defensa. Hay que tener en cuenta el impacto que está causando esta segunda revolución en un entorno de solapamiento entre la tecnología comercial con la de seguridad y defensa, donde el segundo ámbito es cada vez más dependiente del primero. Parafraseando los postulados geopolíticos de Makinder, podríamos afirmar que quien domina las dimensiones cuánticas puede dominar las dimensiones espacio-temporales y quien domina estas puede dominar el mundo.

Palabras clave:

Mecánica cuántica, revolución en asuntos militares (RMA), China, potencia subatómica.

The second revolution in quantum mechanics and its application to defense technologies

Abstract:

The term quantum mechanics was created in the early 20th century for describing occurring phenomena due to subatomic waves and particles existence and interaction. Thanks to these investigations, the first quantum revolution took place, guiding to the development of inventions such as atomic clocks, semiconductors or lasers. Foundations for the second quantum revolution are currently being placed thanks to the scientific application of phenomena such as entanglement and superposition, which are directly related to defence technologies. It is necessary consider the impact this second revolution is causing in an overlapping environment between commercial and security and defence technologies, where the second area is increasingly dependent on the first. Paraphrasing Makinder's geopolitical postulates, we could say that whoever dominates quantum dimensions can dominate the space-time dimensions and whoever dominates these can dominate the world.

Keywords:

Quantum mechanics, Revolution in Military Affairs (RMA), China, subatomic power.

Introducción

Los grandes avances científicos han sido en muchas ocasiones los motores de importantes transformaciones en el ámbito militar. En este contexto, los conocimientos que produjo la primera revolución cuántica fueron la base para la invención de las tecnologías láser o los semiconductores, que derivaron en las tecnologías militares que hoy en día se conocen y aplican.

Actualmente se está produciendo un fenómeno muy parecido al anterior, por lo que se podría considerar que nos encontramos inmersos en una segunda revolución cuántica que, gracias a aprovechar las cualidades de las entidades subatómicas, podrá desarrollar plenamente aspectos tan importantes como la inteligencia artificial, el posicionamiento sin GPS, las comunicaciones seguras y la detección e identificación de objetos desconocidos.

Esta revolución tecnológica se está produciendo en un momento geopolítico de transición entre el orden unimultipolar, encabalgado en el cambio de siglo, y el nuevo orden multipolar que se vislumbra. Por ello, la potencia que sepa aprovechar las ventajas de esta brecha tecnológica estará en condiciones de asumir el liderazgo en la esfera internacional. Esta posibilidad ha sido muy bien identificada por China, que ha dedicado grandes esfuerzos a posicionarse como la nueva potencia subatómica¹.

La competencia por ocupar un lugar de relevancia en el nuevo orden mundial también se trasladará al ámbito de la defensa, donde la aplicación directa de los conceptos de la segunda revolución cuántica puede proporcionar a las Fuerzas Armadas un salto generacional.

A lo largo del presente documento se tratará de exponer el fenómeno de la mecánica cuántica desde el punto de vista de sus aplicaciones militares, para posteriormente estudiar estos aspectos en las profundas transformaciones que está experimentando el entorno geopolítico y el ámbito de la defensa y seguridad.

¹ El término emergente «potencia subatómica» se suele aplicar a aquel actor que posee las capacidades de dominar las tecnologías cuánticas en competencia con sus rivales. Este tipo de definiciones no es del todo novedosa si se tiene en cuenta la frecuencia con la que se vienen empleando en muchos estudios geopolíticos o estratégicos otros términos como «potencia tecnológica», «potencia nuclear» o «potencia convencional».

El concepto de mecánica cuántica y la nueva revolución científica

El ámbito de la física cuántica comprende todos aquellos fenómenos que se producen debido a la existencia e interacción de ondas o partículas subatómicas y, en ocasiones, átomos (a todos los que se denominarán entidades), siempre y cuando no se considere que estos posean velocidades próximas a la de la luz². En este epígrafe se citarán algunos de los fenómenos físicos a los que se hará referencia a lo largo de este documento, necesarios para comprender la situación actual en la que la mecánica cuántica se puede aplicar a las tecnologías de la defensa.

Los antecedentes de estos estudios se remontan a finales del siglo XIX, pero los descubrimientos de físicos como Plank, Einstein, Rutherford, Heisenberg o Schrodinger constituyeron el comienzo de una serie de sucesos que eran completamente discordantes con la intuición física, pero que se ajustaban a las ecuaciones matemáticas que se estaban desarrollando durante el primer cuarto del siglo XX.

Precisamente sería Max Plank quien daría nombre a esta rama de la física, admitiendo que la energía no se liberaba de forma continua, sino a través de paquetes energéticos o «cuantos», cuya expresión era el producto de una nueva constante por la frecuencia de la radiación. Este hecho fue contrastado por Einstein cuando descubrió el efecto fotoeléctrico. Este efecto se fundamentaba en que al iluminar con luz una placa metálica, esta emitía electrones provocando una corriente. Dicha emisión no se producía según la cantidad de luz (intensidad), sino por la energía que esta poseía (la frecuencia de la radiación). Además, la emisión de electrones no se causaba de manera continua, sino que solo era válida para determinadas frecuencias. Por tanto, Einstein dedujo que la luz se transmitía a través de «cuantos» de energía, a los que denominó «fotones»³.

La situación era desconcertante, ya que la luz se comportaba como una onda, pero también poseía las propiedades de las partículas (fotones). Por ello, Louis de Broglie pensó que el comportamiento de la luz podía aplicarse al resto de entidades y por tanto, todo lo que existe puede comportarse como una onda o como una partícula, determinando de este modo la dualidad onda-corpúsculo⁴.

² Existen varios autores que explican de manera divulgativa los fenómenos asociados a este concepto. No obstante, por ser relativamente asequible, se recomienda la lectura de la serie «Cuántica sin fórmulas» en la página web *El Tamiz*, de GÓMEZ-ESTEBAN, Pedro. Dicha serie se halla disponible en: <https://eltamiz.com/cuantica-sin-formulas/>.

³ PAIS, Abraham: «Einstein and the quantum theory». *Reviews of Modern Physics*, 1979, Vol. 51, Núm. 4, pág. 875.

⁴ DE BROGLIE, Louis: «Waves and Quanta». *Nature*, 1923, Vol. 112, Núm. 2.815, pág. 540.

Estas primeras experiencias fueron la base de la primera revolución cuántica en el ámbito de la física, que llevó a importantes descubrimientos como el láser, la imagen por resonancia magnética, el transistor o los microprocesadores. No obstante, estos revolucionarios inventos no eran todavía capaces de aprovechar todo el potencial que la física cuántica podía ofrecer⁵.

Una vez descrito el nacimiento de la mecánica cuántica y la importancia que esta ha tenido en el desarrollo de importantes descubrimientos tecnológicos, parece oportuno continuar en el ámbito de la física para estudiar una serie de fenómenos relevantes para la nueva revolución cuántica que se avecina.

Existen dos tipos principales de fenómenos físicos que deben ser asimilados para comprender el potencial que estos tienen en las aplicaciones de la mecánica cuántica en relación con las tecnologías de la defensa. Estos fenómenos se denominan entrelazamiento y superposición⁶.

El entrelazamiento es la cualidad que poseen dos o más entidades subatómicas para influirse mutuamente, a pesar de la distancia a la que se encuentren. Esto quiere decir que lo que le ocurra a una entidad que pueda encontrarse separada de otra, en las dimensiones espacio-temporales clásicas, puede influir en el comportamiento de la otra partícula con la que se encuentra entrelazada. La capacidad de generar y gestionar pares de este tipo de entidades podría ser la base del funcionamiento de los dispositivos de cifrado, comunicaciones y detección⁷.

La superposición supone la capacidad de una entidad de encontrarse en diferentes estados al mismo tiempo, hasta que no sea forzada a adoptar uno de ellos debido a una medida externa. Esta cualidad proporcionaría la posibilidad de no tener que discernir entre uno u otro estado, como los «ceros» y «unos» de la computación tradicional, sino también podrían existir estados intermedios entre ambos valores. Basándose en la repetición de este abanico de posibilidades, los nuevos ordenadores cuánticos podrían

⁵ SABLON, Kimberly; REYNOLDS, Peter J.; FATEMI, Fredrik; y GAMBLE, Sara: «A report from the cutting edge of physics, in layman's terms», US Army, disponible en: https://www.army.mil/article/211705/a_report_from_the_cutting_edge_of_physics_in_laymans_terms. Fecha de consulta: 12-07-2019.

⁶ A efectos de simplificación, en este documento no se describirán los fenómenos de la decoherencia ni la supremacía cuántica.

⁷ HORODECKI, Ryszard; *et al.*: «Quantum entanglement». *Reviews of Modern Physics*, 2009, Vol. 81, Núm. 2, pág. 865.

aumentar sus capacidades exponencialmente, mientras que los tradicionales siguen una progresión lineal⁸.

Las nuevas aplicaciones de la mecánica cuántica a la defensa y seguridad

Es indudable que el paradigma de la seguridad en el entorno global está cambiando drásticamente y es posible que lo haga aún más durante el segundo cuarto de siglo. En este contexto es muy probable que las aplicaciones que posee la física cuántica sean decisivas para reconfigurar este nuevo entorno.

La mecánica cuántica posee una serie de aplicaciones de directo interés para el ámbito de la defensa y seguridad. Actualmente los principales progresos se prevén en los campos de la computación e inteligencia artificial, el desarrollo de sensores, las ayudas a la navegación y las comunicaciones.

A lo largo del presente epígrafe se desglosarán los principales campos en los que se prevé que tengan aplicación militar estas futuras utilidades, así como algunas de las posibilidades que *a priori* ofrecen, dentro de un amplio compendio que seguramente se incrementará a medida que los progresos en la investigación sean transferidos al ámbito tecnológico.

⁸ MARTIN, Giles: «Explainer: What is a quantum computer?», *MIT Technology Review*, disponible en: <https://www.technologyreview.com/s/612844/what-is-quantum-computing/>. Fecha de consulta: 10-07-2019.

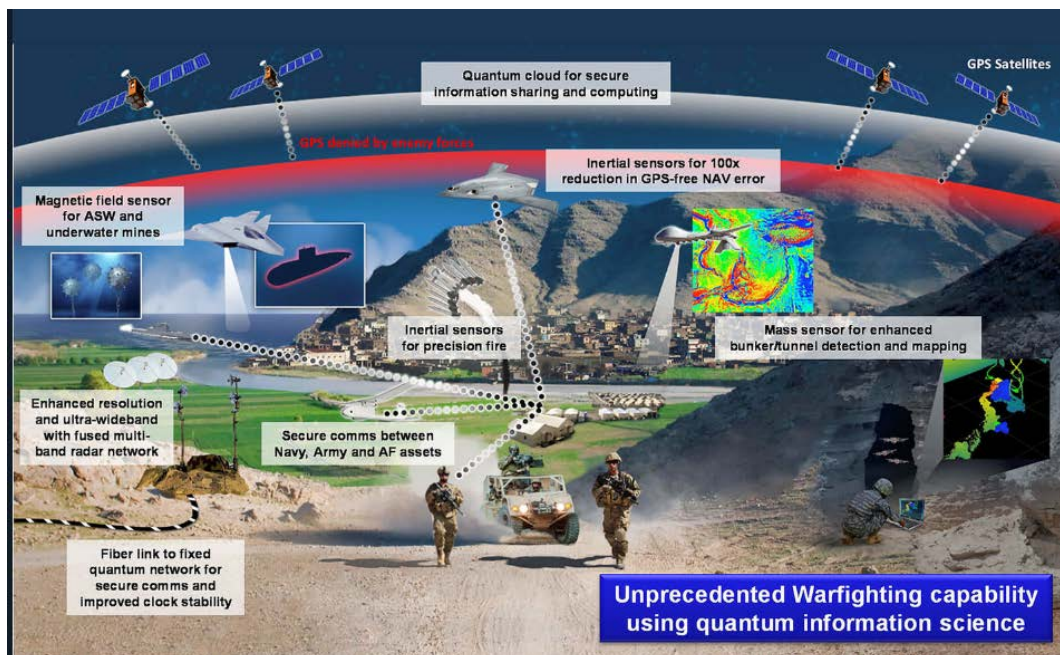


Figura 1: Aplicaciones científicas en el entorno cuántico del conflicto.

Fuente: Global Defence Technology, «Quantum Leap: Atomic sense for the military», disponible: https://defence.nridigital.com/global_defence_technology_feb19/quantum_leap_atomic_sensing_for_the_military. Fecha de consulta: 13-07-2019.

Las ayudas al posicionamiento y navegación. Los relojes cuánticos y los sistemas inerciales

La dependencia de los sistemas globales de navegación por satélite, como el GPS, se hace hoy en día imprescindible en todos los aspectos del desarrollo humano. En el caso del ámbito militar, este tipo de tecnologías es absolutamente vital para el posicionamiento y navegación de las unidades, así como para el empleo de sus armas, entre otras muchas aplicaciones.

A lo largo de la reciente historia de estos sistemas se han dado varios incidentes que han demostrado la dependencia anteriormente citada. Uno de los más significativos se produjo en 2016, cuando la fuerza aérea estadounidense introdujo un software erróneo que ocasionó que 15 satélites emitiesen su señal con un desfase de 13 microsegundos. Al perder la sincronía, a los ingenieros no les quedó otra alternativa que mantener temporalmente la señal de tiempo del sistema congelada, mientras buscaban una

solución⁹. El servicio pudo volver a sus condiciones iniciales a las 12 horas desde la producción de la anomalía, pero tuvo consecuencias en todo el mundo¹⁰.

Debido a las consideraciones anteriores, se comprende la necesidad de disponer de relojes cada vez más precisos, que permitan la perfección sincrónica de las tecnologías emergentes. En este campo los relojes atómicos llevan acompañando el progreso científico desde el año 1955 cuando se diseñó el primer reloj de cesio. Como explicación sucinta se puede exponer que determinados electrones del átomo de este elemento, al ser irradiados con ondas de radiofrecuencia, pueden saltar de un nivel a otro de energía. La frecuencia de esa radiación se encuentra relacionada con su periodo de tiempo, por lo que un determinado valor de la frecuencia se ajusta a un segundo temporal. Al producirse un salto de los electrones de un nivel a otro de energía, en la inmensa mayoría de los átomos de cesio, estos son medidos por un detector fijando un segundo de tiempo¹¹.

Aunque el error de las medidas sea relativamente pequeño, este obliga a realizar determinados ajustes, que podrían ser cada vez menores según se progresa en la investigación cuántica. De hecho, uno de los principales récords de precisión en la medida del tiempo, a la par que estabilidad, se alcanzó en el año 2014 cuando un reloj de rejilla óptica de estroncio obtuvo un error de medición menor de un segundo en 5.000 millones de años¹².

Estos relojes podrán emplearse en satélites a medida que se vaya produciendo la transferencia de conocimiento desde los laboratorios a las empresas tecnológicas, aunque primero tendrán que resolver los problemas de someterlos a las demandantes

⁹ Para ampliación de información acerca de la necesidad de sincronización de todos los sistemas de comunicaciones se recomienda la lectura de NATH, Rajendra: «Understanding the concepts of synchronization and holdover», *EE Times*, disponible en:

https://www.eetimes.com/document.asp?doc_id=1278627. Fecha de la consulta: 19-07-2019.

¹⁰ BARANIUK, Chris: «GPS error caused '12 hours of problems' for companies», *BBC News*, 4 February 2016, disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-35491962>. Fecha de la consulta: 20-07-2019.

¹¹ HADHAZY, Adam: «How Does an Atomic Clock Work?», *Live Science*, June 21, 2010, disponible en: <https://www.livescience.com/32660-how-does-an-atomic-clock-work.html>. Fecha de la consulta: 21-07-2019. La definición de un segundo de tiempo en el sistema internacional, adoptada por España según *Real Decreto 2032/2009, de 30 de diciembre, por el que se establecen las unidades legales de medida* es «la duración de 9 192 631 770 periodos de la radiación correspondiente a la transición entre los dos niveles hiperfinos del estado fundamental del átomo de cesio 133».

¹² NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST): «JILA strontium atomic clock sets new records in both precision and stability», *PHYSORG*, January 2014, disponible en: <https://phys.org/news/2014-01-jila-strontium-atomic-clock-precision.html>. Fecha de la consulta: 22-07-2019.

situaciones de la puesta en órbita y el funcionamiento durante largos periodos y condiciones extremas. La medida del tiempo no necesitará que el sistema tenga que depender de la generación de una señal proveniente de una estación terrestre para asegurar la sincronización, pudiendo establecerse esta directamente de forma satelital. En caso de conseguirse en los años venideros, sistemas de posicionamiento global como *Galileo* podrían reducir drásticamente sus costes¹³.

A pesar de todos los progresos tecnológicos que puedan ser llevados a cabo en el Sistema Global de Navegación por Satélite (GNSS, por sus siglas en inglés), este es manifiestamente dependiente de las labores de mantenimiento y gestión, así como extremadamente vulnerable a errores u actos hostiles. Por estos motivos, en el ámbito militar se podría prever un contexto de degradación para el despliegue de las fuerzas propias en un «entorno de denegación de GPS», dentro de lo que se podría denominar como «Antiacceso/Denegación de Área o *Anti Access/Area Denial*» (A2/AD)¹⁴.

A este respecto, los sistemas inerciales actuales basados en giróscopos y acelerómetros son relativamente imprecisos y necesitan ser referenciados frecuentemente. Sin embargo, la mecánica cuántica podría solucionar este problema, debido a la sensibilidad de las partículas empleadas, pudiendo ser una excelente alternativa a los entornos de degradación de los sistemas de navegación por satélite o un excelente complemento en aquellas situaciones en que no puedan ser utilizados, como las operaciones en inmersión, espacios confinados y subterráneos¹⁵.

El funcionamiento de estos dispositivos se basa en la dualidad onda-corpúsculo que existe a niveles microscópicos, desde las partículas subatómicas hasta el agrupamiento de varios átomos. El comportamiento de estas entidades como ondas permite que interactúen entre sí, sumándose o restándose en el caso de encontrarse alineadas o desalineadas unas con otras (en fase o desfasadas), causando interferencias constructivas o destructivas. Si esta variación de fase fuera debida a un estímulo externo medible, como pudiera ser una fuerza debido a un cambio de aceleración, al comparar

¹³ WALPORT, Mark; y KNIGHT, Peter: *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, London, pág. 26.

¹⁴ RYU, Jessica; y USMC ISR: *Preparing for the A2/AD Threat*, U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, KS, 2014, pág. 46.

¹⁵ INGLESANT, Philip; JIROTKA, Marina; y HARTSWOOD, Mark: *Responsible Innovation in Quantum Technologies applied to Defence and National Security*, Op. Cit., pág.12.

el patrón de interferencia entre una onda desplazada y otra no desplazada se podría obtener información sobre la intensidad de dicha fuerza. Este sería el concepto de interferometría atómica, que utiliza la cualidad que tienen los átomos y las partículas subatómicas de comportarse como ondas, utilizando la interferencia de estas ondas para establecer una comparación medible.

En el caso particular que nos atañe, en el que se pretende medir cambios basados en la gravedad, las entidades más útiles son del tamaño de los átomos debido a la masa que poseen. Otras partículas, como los fotones, no son adecuados para detectar la fuerza gravitacional por carecer de masa.

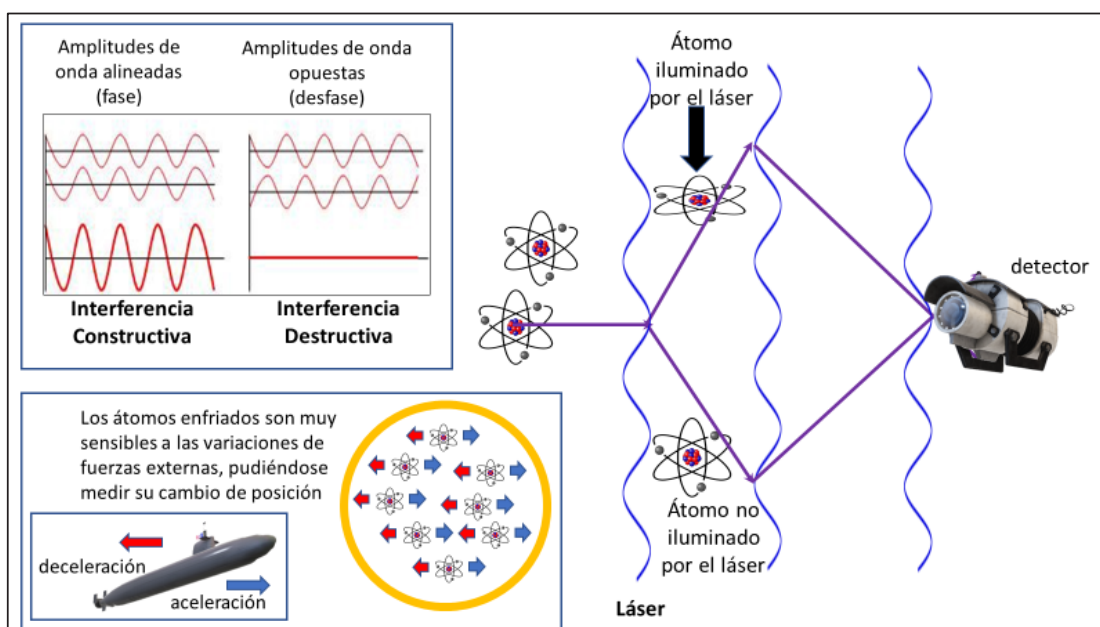


Figura 2: Funcionamiento de un interferómetro cuántico como sistema inercial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada.

El fundamento del funcionamiento del sistema se basa en que la gravedad es el factor externo que provoca un cambio de fase, que finalmente produce una modificación del patrón de interferencia. Para poder conseguir el efecto deseado, se proyecta una luz láser sobre los átomos, experimentando aquellos que son iluminados por un fotón de luz un camino diferente de aquellos que no han sido afectados. Cuando ambos átomos se

recombinan, el patrón de interferencia de los átomos que siguieron rutas diferentes indica la fuerza gravitatoria a que el sistema ha sido sometido¹⁶.

La tecnología de imagen cuántica

Las técnicas de imagen actual basadas en píxeles tienen un techo tecnológico que puede ser rebasado por la aplicación de la mecánica cuántica en este ámbito. Existen actualmente varias líneas de investigación para la obtención de imágenes cuánticas. La primera de ellas se basa en la captación de fotones aislados a partir de la emisión de una emisión láser¹⁷. Este tipo de dispositivos tendría la capacidad de obtener imágenes en 3D de objetos que puedan estar escondidos tras esquinas o paredes. Como los fotones emitidos se encuentran aislados unos de otros, los que finalmente son captados por un receptor tienen distinto tiempo de llegada, lo que en términos cuánticos puede ser medido para reconstruir una imagen tridimensional.

Otra segunda línea de investigación tiene por objeto obtener imágenes de entornos degradados no asequibles a las tecnologías actuales, bien por la poca luz ambiental o bien por la existencia de impedimentos como humo o niebla. Igualmente, la sensibilidad de las futuras tecnologías puede ser de aplicación para la visión en 3D de objetos por su firma infrarroja¹⁸.

Otra técnica en experimentación es la obtención de «imágenes fantasma». Hasta ahora las cámaras se fundamentaban en la captación, con diferentes grados de precisión y sensibilidad, de la luz reflejada por un objeto.

¹⁶ MUNRO, Ewan: «Quantum sensing», Quantum World Association, July 22, 2018, disponible en: https://medium.com/@quantum_wa/quantum-sensing-f33643d098bb. Fecha de la consulta: 22-07-2019.

¹⁷ Este tipo de dispositivos suele denominarse en inglés como *Single Photon Avalanche Detector (SPAD)*. En el año 2014 el Massachusetts Institute of Technology (MIT) demostró la capacidad de obtener una imagen en 3D de una fuente de fotones de tan bajo flujo, que el promedio de fotones para obtener un píxel era menor de uno. Actualmente las distancias de detección abarcan varias decenas de metros.

¹⁸ WALPORT, Mark; y KNIGHT, Peter: *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, London, págs. 30-31.

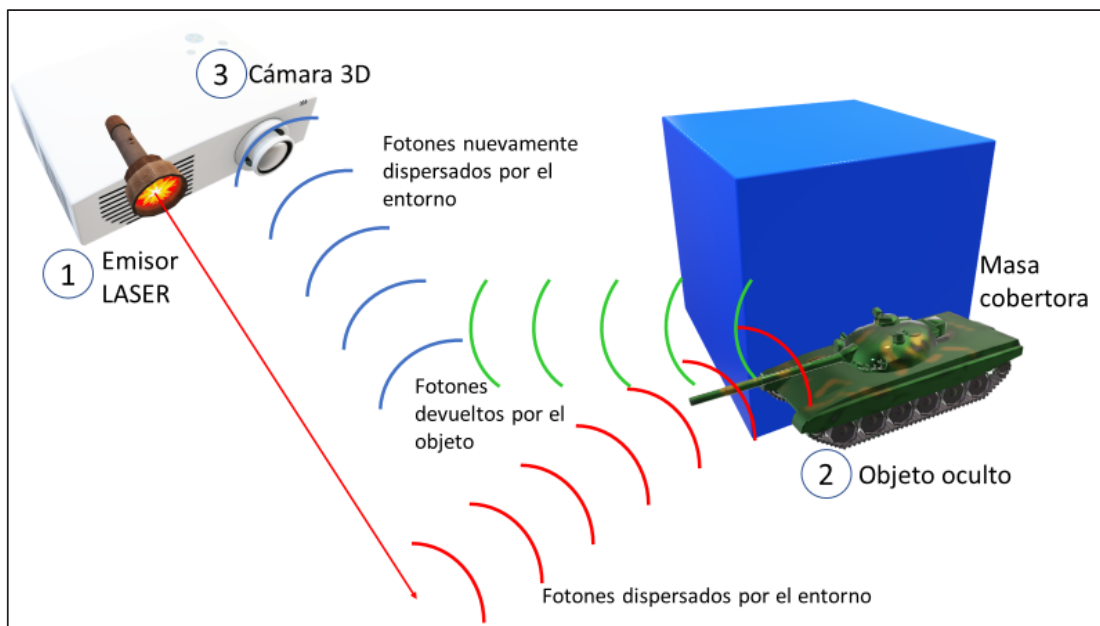


Figura 3: Esquema de funcionamiento de un dispositivo cuántico de medida fotónica. Fuente: Elaboración propia a partir de WALPORT, Mark y KNIGHT, Peter. *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, London, pág. 30.

Basándose en las propiedades del entrelazamiento, se pueden generar pares de fotones entrelazados a partir de un haz primario energético de luz ultravioleta cuando este atraviesa determinados tipos de cristal. Los nuevos haces se dividen en uno de luz visible y otro de luz infrarroja de muy baja energía, que es precisamente el que se proyecta sobre el objeto a medir. Cuando la luz infrarroja reflejada por el objeto es captada por un detector, los fotones infrarrojos entrelazados que llegan al detector causan un efecto a distancia sobre sus correspondientes pares de luz visible, que se encontraban sobre el otro haz generado a partir del haz primario. Las fluctuaciones de los fotones de luz visible entrelazados tienen la capacidad de crear una «imagen fantasma» del objeto que ha sido iluminado con el haz infrarrojo.

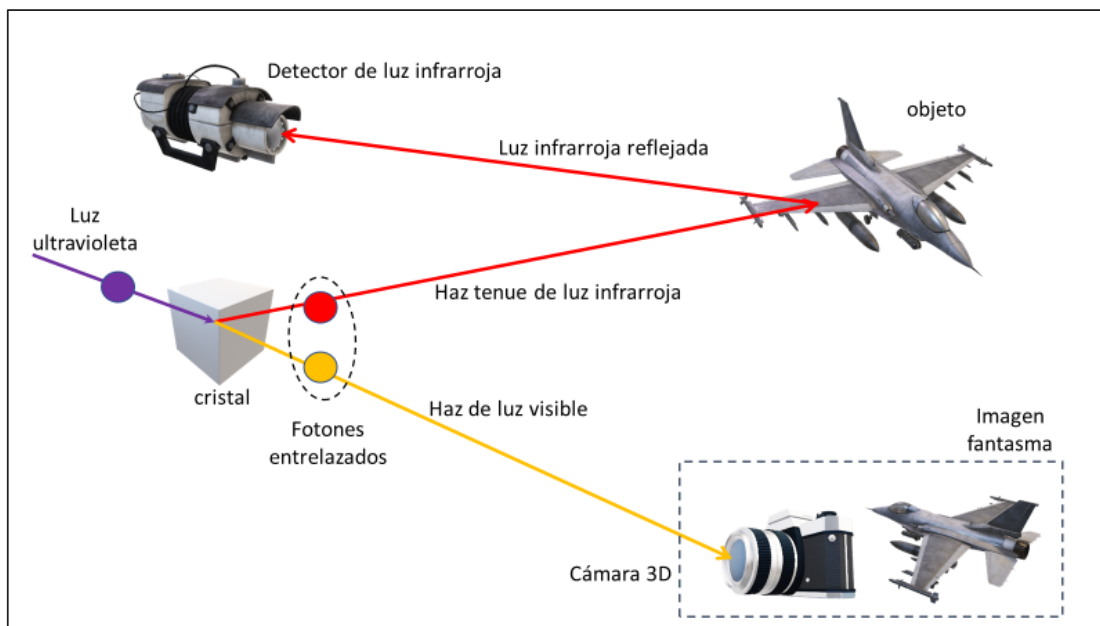


Figura 4: Esquema de funcionamiento de un dispositivo cuántico de generación de «imágenes fantasma». Fuente: Elaboración propia a partir de WALPORT, Mark y KNIGHT, Peter. *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, pág. 35.

La investigación en el campo de las imágenes cuánticas aún ofrece mayores posibilidades. Uno de los principales problemas en la detección lo constituye la distorsión en las medidas por causas externas, que se suele denominar como «ruido». Incluso los propios fotones producen al generarse un «ruido de disparo» debido a que la luz fluctúa aleatoriamente. No obstante, y gracias a la mecánica cuántica, estos efectos adversos pueden ser minimizados. Algunos determinados tipos de cristal pueden dividir un haz de láser en dos haces de fotones entrelazados con un nivel de ruido idéntico en ambos. Al dividir el número de fotones medidos en un haz entre los medidos en el otro se proporciona una relación correspondiente a la inexistencia de ruido. Si durante la operación se produjese una variación en la relación, esta podría detectarse y corregirse para obtener una imagen más nítida¹⁹.

¹⁹ BEENAKKER, Carlo; y SCHÖNENBERGER, Christian: «Quantum shot noise». *Physics Today*, 2003, Vol. 56, Núm. 5, págs. 37-42.

Los sensores cuánticos y los métodos de detección

Los sensores se emplean muy frecuentemente para detectar propiedades como el sonido, movimiento, luz, presión, temperatura o variaciones de campos electromagnéticos. Los sensores cuánticos pueden igualmente ofrecer estas posibilidades, pero con mayor sensibilidad y precisión que los sistemas actuales.

Debido a la susceptibilidad que tiene el fenómeno de la superposición a las variaciones del entorno, se puede obtener una información precisa de cualquier distorsión o anomalía por pequeña que esta sea. Al proyectar una partícula subatómica, esta se puede comportar como un corpúsculo o como una onda, pudiendo ocupar dos lugares al mismo tiempo. El interferómetro cuántico funciona aprovechando esta cualidad, mediante el lanzamiento de partículas a través de unos precisos pulsos de láser en unos instantes de tiempo perfectamente determinados. Esta liberación de partículas crea una serie de ondas que interactúan unas con otras estableciendo un «patrón de interferencia» característico. Este patrón podría ser alterado en el caso de que las ondas encuentren el objeto para el que se encuentren diseñadas²⁰.

Igualmente se puede aprovechar la capacidad de detección en el ámbito cuántico para realizar esta de modo pasivo. En este momento existen sensores capaces de detectar las variaciones del campo magnético terrestre, aplicándose en sismología o prospecciones mineras. A modo de ejemplo, la tecnología cuántica permite el diseño de sensores magnéticos mucho más sensibles que los actuales, capaces de detectar con un alto nivel de precisión y mínima distorsión menores masas metálicas en movimiento o instalaciones subterráneas. Entre los múltiples campos de aplicación de este tipo de sensores se pueden citar la detección pasiva de submarinos o la localización de actividad subterránea en entornos de combate urbano o lucha contrainsurgencia²¹.

²⁰ FLAHERTY, Brittany: «Quantum measurement could improve gravitational wave detection sensitivity», MIT News, May 1, 2019, disponible en: <http://news.mit.edu/2019/quantum-measurement-could-improve-gravitational-wave-detection-sensitivity-0501>. Fecha de la consulta: 19-07-2019.

²¹ INGLESANT, Philip; JIROTKA, Marina; y HARTSWOOD, Mark: *Responsible Innovation in Quantum Technologies*, Op. Cit., pág.12.

Se puede citar que, en el campo de la lucha antisubmarina y medidas contraminas, las radiaciones electromagnéticas se atenúan con facilidad en el agua. Esto mismo le ocurre en menor medida a los campos magnéticos de los objetos metálicos, por lo que actualmente se suele recurrir a dispositivos basados en el sonido, que se transmite en el medio marino con mayor facilidad²². Gracias a la mecánica cuántica han empezado a desarrollarse los «Dispositivos Superconductores de Interferencia Cuántica/*Superconducting Quantum Interference Device*» (*SQUID* por sus siglas en inglés), con una sensibilidad y alcance muy superiores a los de los detectores por sónar actuales, pudiendo obtener información precisa hasta una distancia de seis kilómetros²³.

Los submarinos producen diferentes tipos de estelas características debido tanto a su velocidad como a la hidrodinámica de su casco, creando anomalías en las aguas que se encuentran a su alrededor. Utilizando una serie de dispositivos *SQUID*, estos pueden comparar entre sí las lecturas de cada uno de ellos, así como eliminar cualquier posible anomalía o «ruido» que alterase la medición²⁴. Al igual que el ejemplo descrito para la lucha antisubmarina, se podría concebir cualquier tipo de red de detección cuántica que revelase anomalías magnéticas o de otro tipo en el área de operaciones.

²² Los magnetómetros han sido utilizados en la lucha antisubmarina desde la Segunda Guerra Mundial, aunque su alcance tiene importantes limitaciones debido a la atenuación del campo magnético con la distancia.

²³ WOOD, L. Todd: «China may have new long-range Quantum sub detector», *The Washington Times*, August 22, 2017, disponible en: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/aug/22/china-may-have-new-long-range-quantum-sub-detector/>. Fecha de la consulta: 19-07-2019.

²⁴ *International Defence and Security Technology*, «Militaries developing Quantum magnetometers for submarine detection and navigation in GPS denied environments», 2019, disponible en: <https://idstch.com/magnetometers-submarine-detectors-getting-super-sensitive-superconductivity-quantum-machine-learning/>. Fecha de la consulta: 19-07-2019.

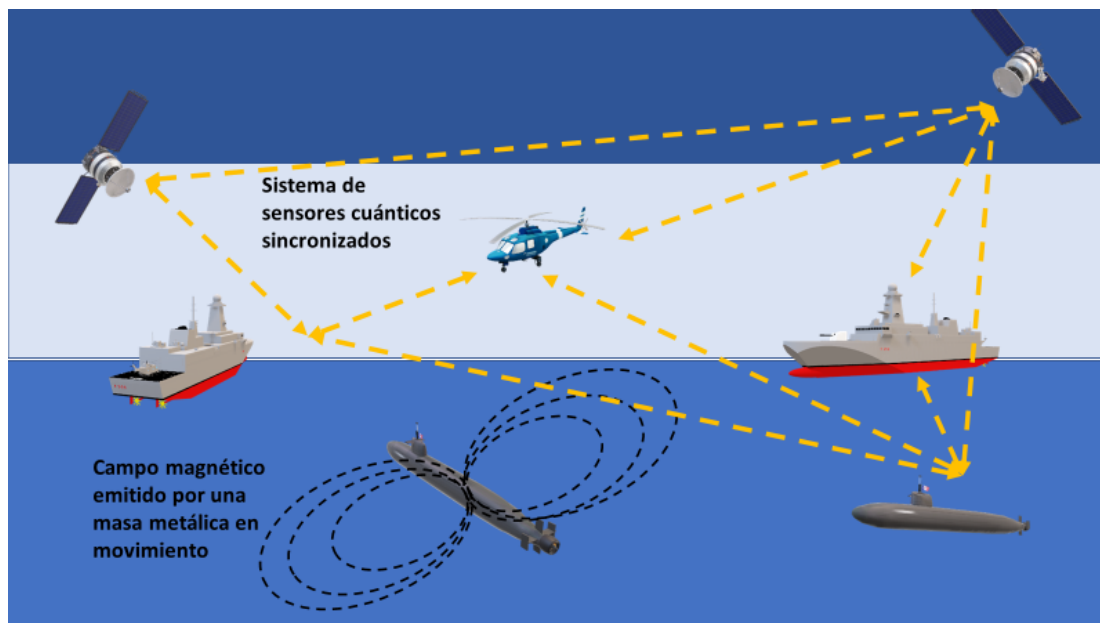


Figura 5: Red de detectores cuánticos de alta sensibilidad.
Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada.

La supercomputación cuántica y los nuevos simuladores

Un ordenador clásico funciona gracias a una combinación de transistores. Este dispositivo electrónico, proveniente de la primera revolución cuántica, permite que a una pequeña intensidad de entrada le pueda corresponder una notable intensidad de salida. De este modo, si no se produjese una señal de entrada suficientemente intensa el transistor no emitiría ninguna señal amplificada, pudiendo interpretarse como un «cero». En el caso que hubiese una señal de entrada que rebasase un determinado umbral se produciría una señal a la salida, pudiendo interpretarse como un «uno». Mediante la combinación de transistores se establece una serie de funciones o «puertas lógicas» que constituyen la base del diseño de un microprocesador.

En 1965, el cofundador de Intel, Gordon Moore, predijo que cada dos años aproximadamente se duplicaría el número de transistores que posee un microprocesador. Esto se ha cumplido hasta nuestros días, momento en el que los ordenadores son cada vez más potentes con un menor espacio. Pero precisamente esta reducción de volumen empieza a plantear problemas, ya que las tecnologías clásicas tienen un límite de tamaño. Al reducir drásticamente este tamaño, el elemento básico del

ordenador, constituido por el transistor, puede encontrarse con que los electrones de la corriente que lo atraviesa sean de medidas físicas similares. En esta situación dichos electrones, al comportarse tanto como partículas como ondas, podrían escapar a la barrera de paso del transistor que procesa la información, haciendo inviable su empleo²⁵.

En la computación clásica la unidad de información lo constituye el bit, que diferencia dos estados (cero o uno). Un ordenador convencional limitado por las dimensiones espaciales necesita hacer las operaciones de forma lineal, una tras otra a lo largo del tiempo. En la computación cuántica la unidad de información es el «cúbit», *qubit* en inglés, que se diferencia en que puede adoptar el estado de cero, uno, o ambos a la vez, gracias al principio de la superposición cuántica. Esta cualidad le da la posibilidad de realizar varias operaciones al mismo tiempo de forma simultánea, ya que cada una de ellas se calcula en una dimensión diferente. Si además estos *qubits* estuviesen entrelazados, podrían intercambiar entre sí la información que poseyesen²⁶.

Actualmente hay tres líneas de investigación en cuanto a los tipos de modelos de ordenadores cuánticos. La primera de ellas lo constituye el sistema «D-wave» desarrollado conjuntamente por la NASA e Intel y se basa en la aleación simulada de *qubits* que se produce al variar la energía de un punto en un instante de tiempo, generando todas las posibles soluciones aunque con poca precisión estadística. Este tipo de tecnología es especialmente apta para la resolución de problemas en la que intervengan multitud de muestras, así como en los de ruta crítica. La segunda línea de investigación se centra en la emulación de determinados procesos complejos, como podría ser el comportamiento atmosférico o el de determinados materiales sometidos a un experimento. Hay que tener en cuenta que estos sofisticados procesos necesitarían ordenadores con más de 50 *qubits*. La tercera línea abarcaría a los ordenadores cuánticos universales capaces, en un futuro, de resolver todo tipo de problemas, poseyendo sus *qubits* un entrelazamiento constante durante todo el proceso de cálculo.

²⁵ THOMPSON, Avery: «Scientists Have Made Transistors Smaller Than We Thought Possible», *Popular Mechanics*, October 12, 2016, disponible en: <https://www.popularmechanics.com/technology/a23353/1nm-transistor-gate/>. Fecha de la consulta: 24-07-2019.

²⁶ SUGI, YK: «What is a quantum computer? Explained with a simple example», *FreeCodeCamp*, October 22, 2018, disponible en: <https://www.freecodecamp.org/news/what-is-a-quantum-computer-explained-with-a-simple-example-b8f602035365/>. Fecha de la consulta: 27-07-2019. Existe una gran cantidad de literatura donde, de un modo u otro, se intenta explicar el funcionamiento de un ordenador cuántico. Se ha preferido elegir esta por la existencia de un ejemplo en el que se compara el funcionamiento de un ordenador clásico y otro cuántico.

Sin embargo, aún no se han conseguido entrelazar más de 20 *qubits*, debido a que las partículas subatómicas son demasiado inestables²⁷.

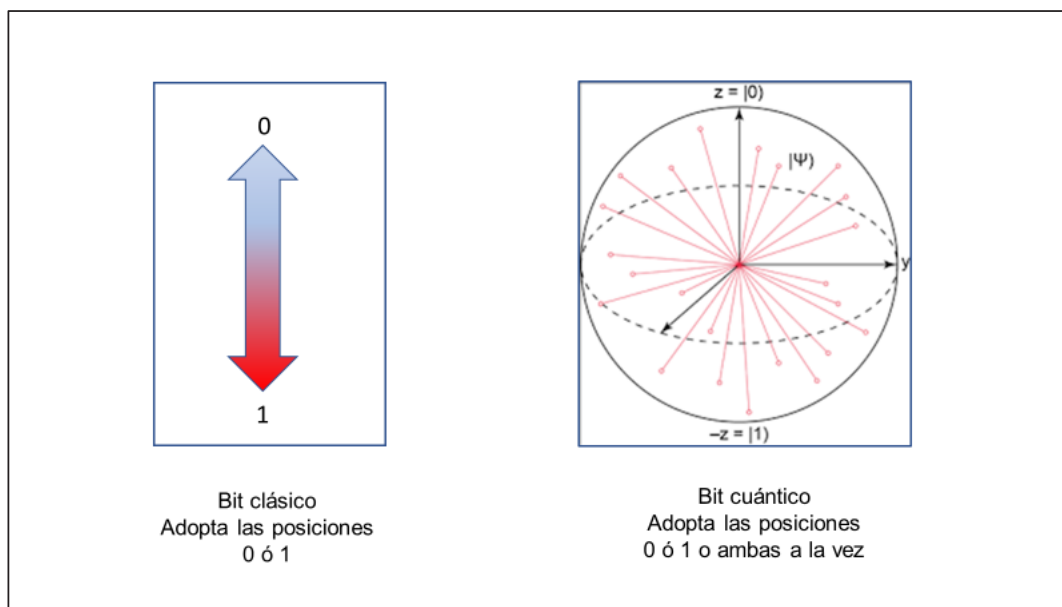


Figura 6: Diferenciación entre el procesamiento clásico y cuántico de la información.
Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada.

Estas líneas de investigación todavía tienen mucho camino por recorrer, ya que los ordenadores cuánticos son por el momento artefactos complicados, debido a las condiciones físicas en que debe encontrarse la materia para producirse los fenómenos de la mecánica cuántica. Por el momento, estos dispositivos se encuentran en instalaciones muy complejas, en las que se utilizan láseres y sofisticados dispositivos ópticos sometidos a unas condiciones de frío cercanas a los -273° C. Por este motivo se estima que estas computadoras tardarán mucho tiempo en progresar hasta poder ser empleadas de un modo extensivo²⁸.

El crecimiento exponencial de la capacidad de procesamiento de los futuros ordenadores cuánticos, frente a la progresión lineal de los clásicos, podría darles la posibilidad de descifrar códigos de cifrado, hasta ahora imposibles de romper por el número de

²⁷ HERMAN, Arthur: «Winning the Race in Quantum Computing», Hudson.org, disponible en: <https://www.hudson.org/research/14346-winning-the-race-in-quantum-computing>. Fecha de la consulta: 29-07-2019.

²⁸ *Ibid.*

posibilidades que estos códigos presentan. Igualmente se podría aplicar la computación cuántica al campo de los simuladores, por elevado número de parámetros que este tipo de programas deben manejar. Sobre la base de ello se podrían realizar cálculos de diseño de estructuras y resistencia de materiales, simular complicadas situaciones en las que podrían intervenir unidades militares, optimizar recursos o realizar determinados análisis de inteligencia²⁹.

Las comunicaciones cuánticas

Gracias a la física cuántica se podría intercambiar información sensible sin la necesidad de los actuales sistemas criptográficos. Muchos sistemas de comunicaciones seguras utilizan la llamada criptografía de clave pública, en la que el usuario dispone de dos claves. La primera de ellas es pública y la utiliza cualquier otro corresponsal para encriptar datos, mientras que la segunda es privada y la utiliza el usuario para desencriptar la información. Este sistema de protección de la información se suele basar en la multiplicación de dos grandes números primos para obtener otro aún mayor, lo que es bastante fácil para un ordenador convencional. Sin embargo, la operación inversa es prácticamente imposible con las tecnologías actuales, ya que tendría que ir probando una por una todas las posibles opciones a lo largo de un tiempo extremadamente largo. Simplificando el proceso, solo se podrá obtener uno de los términos de la multiplicación si se conoce el otro³⁰.

Sin embargo, si se llegase a aplicar una fórmula matemática como el «algoritmo de Shor» a un ordenador cuántico, este sería capaz de factorizar un número grande en un espacio razonablemente corto de tiempo, pudiendo romper este tipo de claves. No obstante, la cantidad de *qubits* necesarios serían de decenas de miles de ellos, por lo que esta posibilidad no es todavía accesible en el presente momento tecnológico³¹.

²⁹ SABLON, Kimberly; REYNOLDS, Peter J.; FATEMI, Fredrik; y GAMBLE, Sara: «A report from the cutting edge of physics, in layman's terms», *Op. Cit.*

³⁰ ROBINSON, Kelly: «What is Public Key Cryptography?», *Twilio Blog*, disponible en: <https://www.twilio.com/blog/what-is-public-key-cryptography>. Fecha de la consulta: 28-07-2019.

³¹ WALPORT, Mark; y KNIGHT, Peter: *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, London, pág. 50.

Existen dos nuevos sistemas de aplicación en la computación cuántica llamados distribución de clave cuántica/*quantum key distribution* (QKD por sus siglas en inglés), y criptografía poscuántica/*post-quantum cryptography* (PQC por sus siglas en inglés).

La QKD se basa en que las claves privadas que protegen la información se envían codificadas a través de fotones en estado cuántico de entrelazamiento con otros que quedan en el emisor. Si en algún momento se pretendiese leer en el camino el flujo de fotones con el que se transmite la información se alterarían los fotones entrelazados, con lo que se detectaría una intrusión. Además, la información que obtendría el hacker sería incompleta, resultando en una serie de errores en su lectura y en la del receptor³².

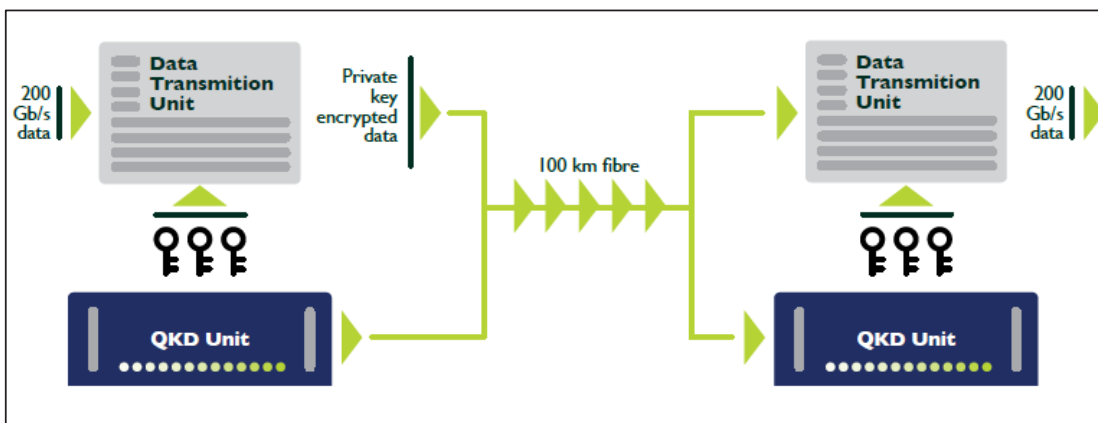


Figura 7: Generación cuántica de claves privadas de encriptamiento y transmisión de datos. Fuente: WALPORT, Mark y KNIGHT, Peter. *The Quantum Age: technological opportunities*, Government Office for Science, London, pág. 54.

La tecnología QKD es actualmente válida a través de fibra óptica, sin sobrepasar los 100 kilómetros o un haz de láser entre dos puntos. Las primeras aplicaciones se han efectuado en el establecimiento de redes seguras en áreas metropolitanas, pero como la señal cuántica no se puede clonar o amplificar sin errores, una posible solución podría ser el diseño de repetidores. Sin embargo, la atenuación de la señal es menor en el espacio, reduciéndose prácticamente a nada en el vacío extratmosférico, por lo que lo

³² LEWIS, Adam M.; y TRAVAGNIN, Martino: *The Impact of Quantum Technologies on the EU's Future Policies, PART 2. Quantum Communications: from science to policies*. JCR Science for Policy Report, European Commission, 2018, págs. 7-8.

que una red de satélites *QDK* unida a estaciones en tierra podría ser la solución a escala global³³.

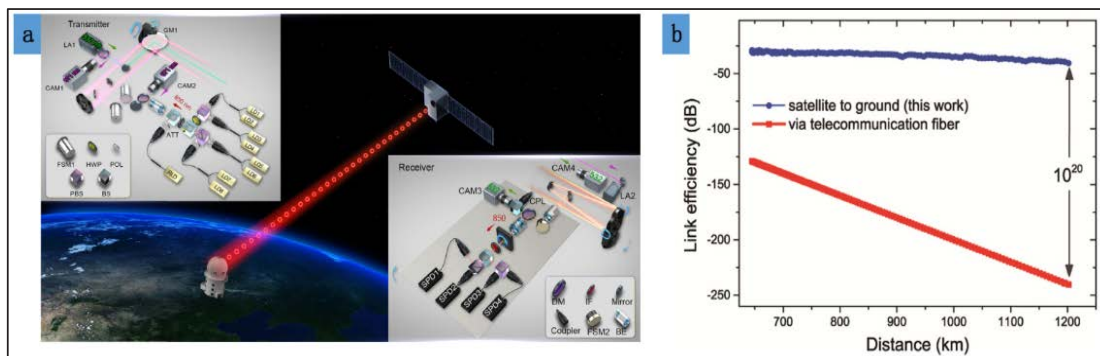


Figura 8: Comunicaciones *QDK* basadas en satélites: a) Enlace *QDK* efectuado entre el satélite *Micius* y el observatorio de Xinglong; b) Eficiencias comparadas entre la transmisión *QDK* a través de satélite y fibra óptica. Fuente: ZHANG, Qiang; y *et al.*; «Large scale quantum key distribution: challenges and solutions», *Optics Express*, 2018, Vol. 26, Núm. 18, pág. 24.272.

La *PQC* trata de generar claves basadas en nuevos algoritmos que eviten que los futuros ordenadores cuánticos sean incapaces de descifrar. No obstante, cuanto más complicados sean estos algoritmos mayores recursos informáticos consumirán, por lo que se deberá tender a un equilibrio entre seguridad y eficacia³⁴.

Las revoluciones científicas y la carrera tecnológica

Haciendo un rápido repaso a la historia reciente, la aplicación de los conceptos atómicos y subatómicos al ámbito de la defensa comenzó muy rápidamente, sobre todo de la mano de los estadounidenses, que veían en ellos un modo de compensar el abrumador potencial convencional que les oponía el antiguo Pacto de Varsovia. Por ello, en los años 50 lanzarían su *New Look Policy* basada en la disuasión nuclear.

No obstante, a finales de dicha década los soviéticos lanzarían el primer satélite, abriendo el dominio espacial al espectro del conflicto. En los años 70, una «segunda estrategia» norteamericana añadió la compensación tecnológica basándose en el

³³ ZHANG, Qiang; *et al.*: «Large scale quantum key distribution: challenges and solutions». *Optics Express*, 2018, Vol. 26, Núm. 18, págs. 24.266 y 24.269-71.

³⁴ LEWIS, Adam M.; y TRAVAGNIN, Martino: *The Impact of Quantum Technologies on the EU's Future Policies, PART 2. Quantum Communications: from science to policies*. JCR Science for Policy Report, European Commission, 2018, pág. 37.

desarrollo de los medios de inteligencia, vigilancia, armas guiadas de precisión y aeronaves no detectables³⁵.

En el entorno cibernético se podrían enumerar diversos hitos, pero uno de los más importantes sería la diseminación del «gusano Morris» a través de la incipiente internet del año 1981, añadiendo al conflicto el dominio del ciberespacio³⁶.

Los desarrollos tecnológicos posteriores dieron como consecuencia una capacidad de combate que sorprendería al mundo cuando, en el año 1991, se produjo la Primera Guerra del Golfo. En esa ocasión, una fuerza relativamente reducida se enfrentó con un éxito abrumador al importante potencial militar de Irak. El resultado fue que, al comienzo de la «era de la información», los estadounidenses llegaron a demostrar que con una doctrina e instrucción adecuados, unidos a un importante desarrollo tecnológico, se podía producir una importante revolución en los asuntos militares (*RMA* por sus siglas en inglés)³⁷. De hecho, las fuerzas de la coalición fueron capaces de actuar sobre las fuerzas enemigas con potencia, precisión y una relativa seguridad en un entorno de superioridad electromagnética y cibernética. Todo ello se consiguió además en unas condiciones en que los daños colaterales fueron especialmente minimizados, si se comparaban con los resultados de los conflictos bélicos anteriores³⁸.

La transición de un mundo unimultipolar hacia un orden multipolar, en el que el poder global estadounidense había sido contestado por potencias globales como China, Rusia u otras potencias regionales, llevó a los norteamericanos a plantearse lo que denominaron como «tercera estrategia de compensación» en el año 2014. En este caso, las inversiones se centraron en tecnologías que aún son emergentes, como la robótica, sistemas autónomos, *big data*, miniaturización, inteligencia artificial o inteligencia híbrida hombre-máquina³⁹.

³⁵ INGLESANT, Philip; JIROTKA, Marina; y HARTSWOOD, Mark: *Responsible Innovation in Quantum Technologies applied to Defence and National Security*, Engineering and Physical Sciences Research Council, 2018, pág. 8.

³⁶ SHACKELFORD, Scott: «Morris worm: The accidental cyber attack that set the stage for modern cyber security threats», *Scroll.in*, disponible en: <https://scroll.in/article/900995/morris-worm-the-accidental-cyber-attack-that-set-the-stage-for-modern-cyber-security-threats>. Fecha de la consulta: 13-07-2019.

³⁷ METZ, Steven; y KIEVIT, James: *Strategy and Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*, U.S. Army War College, 1995, págs. 1-2.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ WORK, Robert O.; y GRANT, Greg.: «Beating the Americans at their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics», Center for a New American Security, Washington, DC, 2019, pág. 13.

Sin embargo, muchas de las necesidades para llevar a cabo estos proyectos no son factibles con las tecnologías actuales o, cuanto menos, son demasiado costosas. Igualmente, a la vista de las posibilidades de la mecánica cuántica, se prevén otros desarrollos para los que las tecnologías presentes quedarían obsoletas.

La carrera por el liderazgo cuántico

En los momentos en los que las tecnologías emergentes hacen su aparición suelen ser los que apuestan por ellas los que se colocan en una posición de ventaja frente a los demás. Esto ha sido magistralmente previsto por China que, en un momento geopolítico en el que se encuentra en ascenso, ha sabido aprovechar un impulso científico del que sus rivales se han percatado más tarde.

El impulso tecnológico chino se debe entender dentro de un marco global en el que se pretende que los estadounidenses no puedan ejercer el control sobre la región del Pacífico Occidental, área de expansión natural china y cuyas comunicaciones son vitales para su desarrollo. Por ello, sus Fuerzas Armadas han experimentado una importante transformación hasta alcanzar la capacidad de disputar a Estados Unidos el liderazgo regional, aunque para ello necesitaban colocarse en una posición de ventaja tecnológica.

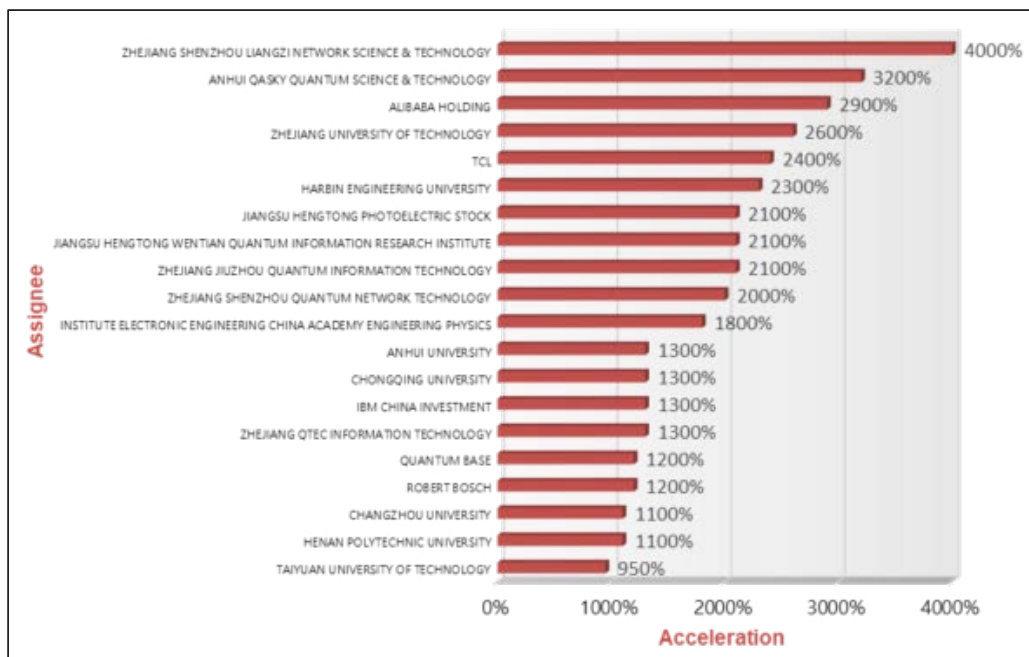


Figura 9: Índice de expansión en patentes cuánticas de las principales compañías del sector entre 2013 y 2018. Destaca el dominio chino y su imbricación con los Estados Unidos a través de IBM, el posicionamiento británico con Quantum Base y el de Alemania con Robert Bosch. Fuente: *Physics World*, «Mapping the commercial landscape for quantum technologies», December 3, 2018. Disponible en: <https://physicsworld.com/a/mapping-the-commercial-landscape-for-quantum-technologies/>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

La fase primera de esta transformación consistió en contener el poder estadounidense desde una posición de inferioridad. La segunda fase se caracteriza por haber alcanzado una paridad tecnológica básica en municiones guiadas y «guerra centrada en redes», que permiten a China disuadir a los estadounidenses de realizar operaciones en el litoral. La tercera fase, con unas Fuerzas Armadas tecnológicamente superiores, habilitarán a los chinos para expulsar a las fuerzas norteamericanas de la primera cadena de islas del mar de la China y hacerles retroceder a la segunda, e incluso más atrás⁴⁰.

⁴⁰ WORK, Robert O.; y GRANT, Greg.: «Beating the Americans at their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics», Center for a New American Security, Washington, DC, 2019, pág. 5.



Figura 10: Capas defensivas chinas contra el poder de proyección estadounidense en el Pacífico.
Fuente: WORK, Robert O.; y GRANT, Greg. «Beating the Americans at their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics», Center for a New American Security, Washington, DC, 2019, pág. 9.

En este contexto, los chinos examinaron las posibilidades que les podía ofrecer la física cuántica si se ponían en cabeza de la carrera tecnológica, por lo que crearon una serie de estructuras coordinadas e invirtieron grandes sumas monetarias para llegar a ser los líderes en el sector sobre el año 2030. Igualmente desarrollaron un programa de captación de científicos, al frente del cual pusieron al profesor Jian-Wei Pan, quien es considerado «el padre de la cuántica» en China. En esta carrera, uno de los hitos más significativos se produjo en 2017, con el establecimiento de comunicaciones entre el satélite cuántico *Micius* y la estación terrestre de Xinglong⁴¹.

⁴¹ DEE, Vera: «China's Father of Quantum Superpower», *China Business Times*, December 20, 2018, disponible en: <https://en.businesstimes.cn/articles/106030/20181220/china-s-father-quantum-superpower.htm>. Fecha de la consulta: 03-08-2019.

Después del éxito alcanzado, los chinos anunciaron en 2017 la construcción de la instalación cuántica más grande del mundo en la ciudad de Hefei, donde se encuentran desarrollando sus nuevos ordenadores, así como otras tecnologías directamente relacionadas con el ámbito de la defensa⁴².

Continuando su carrera en el campo de las comunicaciones, a principios de 2018, se utilizó el satélite *Micius* como relé para intercambiar claves *QDK* entre Austria y varias localizaciones de China, asegurando el intercambio de claves criptográficas a más de 7.600 kilómetros de distancia. Otro importante experimento con el satélite ha sido establecer una comunicación segura por internet entre varias redes cuánticas metropolitanas de fibra óptica⁴³.

Dentro del campo de la detección por imágenes, a finales de 2018, la corporación de electrónica y tecnología china anunció haber fabricado un radar cuántico capaz de descubrir las aeronaves indetectables de los estadounidenses⁴⁴.

En cuanto al empleo de sensores, en la primavera de 2019 un acontecimiento significativo fue el descubrimiento de que China podría estar desarrollando un sistema de detección cuántica de submarinos basado en satélites. De ser así, los submarinos estadounidenses más modernos podrían ser descubiertos por las fuerzas chinas. Incluso otros submarinos, basados en propulsión independiente de aire (*AIP*), podrían ser detectados con esta tecnología⁴⁵.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, no es de extrañar que el nuevo *Libro blanco de la defensa nacional de China* tenga en cuenta el progreso tecnológico basado en la mecánica cuántica. El libro, publicado en julio de 2019, justifica el fuerte incremento

⁴² CHEN, Stephen: «China building world's biggest quantum research facility», July 20, 2018, *Soth China Morning Post*, disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2110563/china-building-worlds-biggest-quantum-research-facility>. Fecha de la consulta: 03-08-2019.

⁴³ UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA: «Real-world intercontinental quantum communications enabled by the *Micius* satellite», January 19 2018, disponible en: <https://phys.org/news/2018-01-real-world-intercontinental-quantum-enabled-micius.html>. Fecha de la consulta: 05-08-2019.

⁴⁴ MCQUADE, Mike: «Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro», *MIT Technology Review*, 6 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.technologyreview.es/s/10871/como-las-armas-cuanticas-cambiaran-las-guerras-del-futuro>.

⁴⁵ ROBLIN, Sebastien: «This One New Piece of Technology Might Make Submarines Completely Obsolete», *The national Interest*, May 18, 2019, disponible en: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/one-new-piece-technology-might-make-submarines-completely-obsolete-58357>. Fecha de la consulta: 04-08-2019.

presupuestario en defensa debido a que los Estados Unidos estaban «participando en la innovación tecnológica e institucional buscando la absoluta superioridad militar»⁴⁶.

Mientras tanto, los estadounidenses han progresado a un ritmo más lento, ya que su importante sector privado se movilizaba con mayor cautela en este ámbito, debido muy posiblemente a las incertidumbres económicas que planteaba sin un fuerte respaldo institucional. Los Estados Unidos no emitieron su estrategia en *QIS (Quantum Information Science)* hasta el año 2018, al tiempo que empezaban a ponerse en marcha los elementos de coordinación y se creaban nuevas estructuras⁴⁷.

Finalmente, en 2019, el congreso autorizó la liberación de 10.000 millones de dólares mientras que IBM, Intel, Microsoft y Google aceleraban el desarrollo de los ordenadores cuánticos. El principal nodo de coordinación para las investigaciones quedó instalado en Illinois, a cargo de la Universidad de Chicago, que también debe contratar a los más prestigiosos investigadores. Por su parte, el National Institute of Standards and Technology (NIST) se ha responsabilizado de poner en marcha un consorcio económico para expandir la industria cuántica norteamericana en los sectores de la informática, las comunicaciones y los sensores (todos ellos estrechamente ligados a la defensa). A pesar de estos esfuerzos, los estadounidenses se encuentran en situación de desventaja, ya que según el profesor David Awschalom, considerado uno de los más acreditados científicos estadounidenses en el campo de la física cuántica, crear un adecuado equipo humano les costará al menos 10 años⁴⁸.

A la vista de las posibilidades que estas nuevas tecnologías pueden ofrecer, otros Estados también se han concienciado de la necesidad de incorporarse a esta nueva revolución cuanto antes.

La Unión Europea se puso en marcha en el año 2016 a través de su *Quantum Manifesto*, en el que más de 3.400 instituciones y particulares exhortaban a la Unión a establecer

⁴⁶ JOSHI, Manoj: «China Issues White Paper On National Defence: Picks Up The US Gauntlet», Observer Research Foundation, July 25, 2019, disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/china-issues-white-paper-national-defence-picks-us-gauntlet-53392/>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁴⁷ STEPHEN BINKLEY, J.; *et al.*: *Executive Office of the President of the United States*, National Strategic Overview for Quantum Information Science, Washington D.C., September 2018.

⁴⁸ MAGNUSON, Stew: «SPECIAL REPORT: Defense Community Slow to Grasp Potential of Quantum-Based Tech», *National Defence*, March 3, 2019.

Disponible en: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/3/13/defense-community-slow-to-grasp-potential-of-quantum-based-devices>. Fecha de la consulta: 01-08-2019.

un plan para asegurar el progreso europeo en el espacio cuántico. Aunque las iniciativas se centraban en las posibilidades de la aplicación de la mecánica cuántica al ámbito civil, se hacía referencia a la seguridad como una de las metas y se enfatizaba la necesidad que tiene el ámbito de la defensa de desarrollar sensores de tipo gravitacional⁴⁹. Desde la primavera de 2019, la Unión Europea ha calificado este proyecto como uno de sus «buques insignia» dotándole con un presupuesto de 1.100 millones de euros y estableciendo un consorcio de países donde figuran Francia, Alemania, Holanda, Suiza y España, representada por el Instituto de Ciencias Fotónicas (ICFO)⁵⁰.

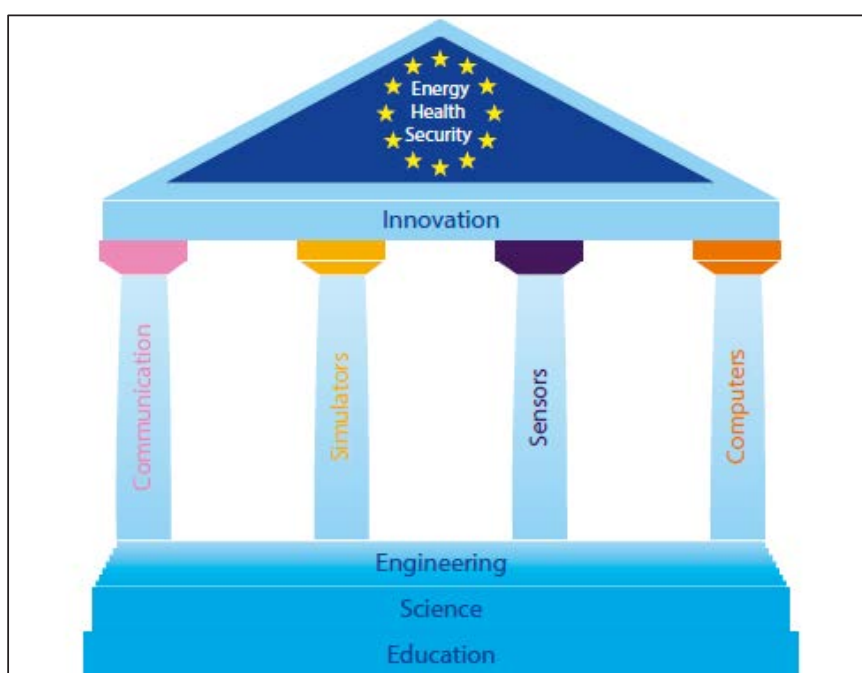


Figura 11: Elementos del programa europeo en tecnologías cuánticas. Fuente: European Union, *Quantum Manifesto*, May 2106, pág. 11, disponible en: https://qt.eu/app/uploads/2018/04/93056_Quantum-Manifesto_WEB.pdf. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁴⁹ EUROPEAN UNION: *Quantum Manifesto*, May 2106, pág. 17, disponible en: https://qt.eu/app/uploads/2018/04/93056_Quantum-Manifesto_WEB.pdf. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁵⁰ «Quantum Flagship Coordination and Support Action (CSA) “QFlag”», *Quantum Flagship*, disponible en: <https://qt.eu/about/qflag-quantum-flagship-coordination-and-support-action/>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

Dentro de la Unión Europea, los alemanes son líderes en tecnologías cuánticas. A su anterior programa anual de 100 millones de euros, a finales de 2018 decidieron añadir otros 650 millones adicionales hasta el año 2022. El programa llamado *Quantentechnologien: von den Grundlagen zum Markt* (*Tecnologías cuánticas: desde lo esencial hasta los mercados*) está coordinado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación, pero también participan los de Defensa, Interior y Economía y cuenta con el apoyo de prestigiosas instituciones como las sociedades Max-Planck, Leibnitz, Helmholtz y Fraunhofer⁵¹. Entre otros objetivos, el programa contempla la no dependencia de tecnologías extranjeras, la competitividad de las industrias nacionales y la permanencia en Alemania del personal científico⁵².

Francia creó en 2017 la Comisión de Evaluación Científica Núm. 47, dentro de la Agence Nationale de la Recherche (ANR), con dedicación exclusiva a la investigación cuántica. Sus laboratorios de Grenoble investigan la producción de un microprocesador cuántico (*Project QuCube*). En el ámbito privado, a través de la «start-up» Muquans, está desarrollando dispositivos gravimétricos y relojes de alta precisión, al tiempo que la sociedad Quandela y la Universidad de París se han centrado en el ámbito de la computación cuántica⁵³.

Asimismo merece la pena destacar los esfuerzos, tanto desde el ámbito institucional como empresarial, que se están llevando a cabo en España. La compañía Telefónica, junto a Huawei y la Universidad Politécnica de Madrid se encuentran desarrollando un proyecto de comunicaciones seguras, basadas en QKD, para poder gestionar dentro de una misma red de fibra óptica las nuevas tecnologías sobre las infraestructuras existentes⁵⁴. En el ámbito científico, destacan las experiencias de entrelazamiento cuántico entre las islas de Tenerife y La Palma, que han conseguido la teleportación de

⁵¹ En el Instituto Max Planck desarrolla su labor el científico español Juan Ignacio Cirac Sasturain, considerado una de las más prestigiosas autoridades mundiales en computación cuántica.

⁵² THOSS, Andreas: «€650 million for quantum research in Germany», *Laser Focus World*. September 28, 2018, disponible en: <https://www.laserfocusworld.com/lasers-sources/article/16571451/650-million-for-quantum-research-in-germany>. Fecha de la consulta: 06-08-2018.

⁵³ ASSEMBLÉE NATIONALE, NOTE NÚM. 13: *Les technologies quantiques: introduction et enjeux*, Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques. March 2019, pág.4.

⁵⁴ TELEFÓNICA: «Telefónica, Huawei y la Universidad Politécnica de Madrid realizan una experiencia pionera a nivel mundial de aplicación de criptografía cuántica en redes ópticas comerciales para comunicaciones seguras», 14 de junio de 2018, disponible en: <https://www.telefonica.com/es/web/sala-de-prensa/-/telefonica-huawei-y-la-universidad-politecnica-de-madrid-realizan-una-experiencia-pionera-a-nivel-mundial-de-aplicacion-de-criptografia-cuantica-en-re>. Fecha de la consulta: 10-08-2019.

fotones a casi 150 kilómetros de distancia. Estas experiencias se desarrollaron dentro del ámbito de la Agencia Espacial Europea (ESA)⁵⁵.

Los chinos, a la par que desarrollaban el establecimiento de comunicaciones experimentales con Austria, también se interesaban por utilizar el Gran Telescopio Canarias (*Grantecan*) para sus experiencias cuánticas en el espacio. Gracias a las cualidades tecnológicas y la localización de esta instalación, se pueden desarrollar importantes experiencias en el ámbito de las comunicaciones intercontinentales⁵⁶.

Reino Unido ha sido uno de los Estados que más se ha preocupado por el tema, en la medida de sus posibilidades. En 2013, estableció un programa de 270 millones de libras para trasladar la investigación cuántica a los programas industriales⁵⁷. En verano de 2019, el Gobierno británico anunció la inversión de 1.000 millones de libras para colocar al Reino Unido al mismo nivel que chinos y norteamericanos⁵⁸. Parece ser que la estrategia británica no es entrar en competición con los dos grandes líderes, sino abrirse paso en el sector a través de brechas que no hayan sido del todo explotadas por estos.

Otros Estados se encuentran igualmente muy interesados en el tema. Australia, probablemente por su proximidad a China, siente una gran preocupación acerca de este tipo de tecnología. El Ministerio de Defensa australiano ha realizado una inversión de 6,6 millones de dólares para financiar tres proyectos de un total de 11. Los estudios en el ámbito de la defensa se realizarán en la Universidad de Adelaida, a cargo del profesor Andre Luiten, y consistirán en sensores para la detección de submarinos, radares cuánticos para la detección de aeronaves y relojes para la sincronización de los sistemas satelitales⁵⁹.

⁵⁵ EUROPEAN SPACE AGENCY (ESA): «Un experimento de la ESA en Tenerife bate el record mundial de teleportación cuántica», 6 de septiembre de 2012, disponible en: http://www.esa.int/es/ESA_in_your_country/Spain/Un_experimento_de_la_ESA_en_Tenerife_bate_el_record_mundial_de_teleportacion_cuantica. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁵⁶ «China elige Canarias para el “teletransporte” entre continentes», *ABC Canarias*, 30 de noviembre de 2017, disponible en: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-china-elige-canarias-para-experimentar-teletransporte-entre-continentes-201711280014_noticia.html. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁵⁷ WALPORT, Mark; y KNIGHT, Peter: *The Quantum Age: technological opportunities*, Op. Cit., pág. 57.

⁵⁸ SKIDMORE, Chris M. P.: «Press release: £1 billion investment makes UK a frontrunner in quantum technologies», Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK Research and Innovation, GOB.UK, disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/1-billion-investment-makes-uk-a-frontrunner-in-quantum-technologies>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

⁵⁹ SKUJINS, Angela: «Australian Defence looks to quantum mechanics for new technologies», *AuManufacturing*, disponible en: <https://www.aumanufacturing.com.au/australian-defence-looks-to-quantum-mechanics-for-new-technologies>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

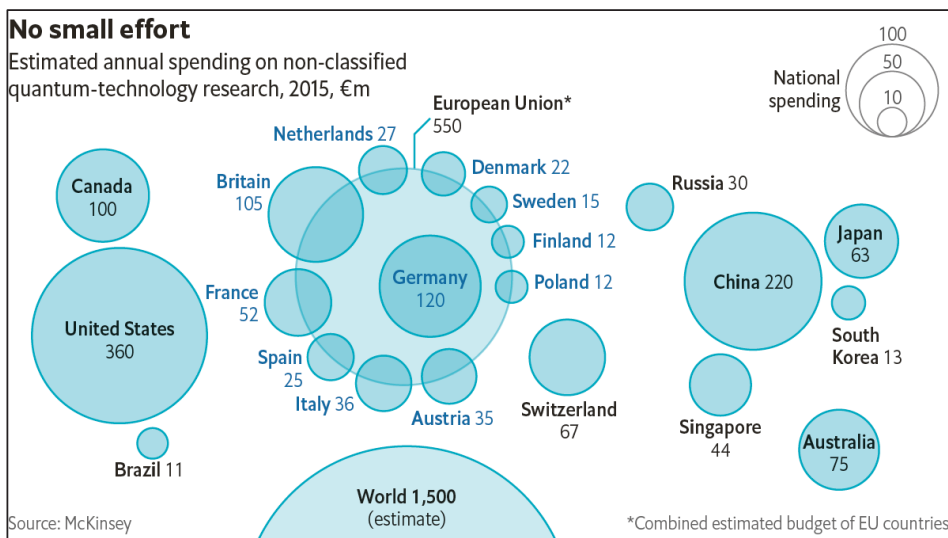


Figura 12: Inversión anual en investigación cuántica en proyectos no clasificados. Fuente: GILL Patrick. «Quantum technology is beginning to come into its own», *The Economist*. Disponible en: <https://www.economist.com/news/essays/21717782-quantum-technology-beginning-come-its-own/>. Fecha de la consulta: 06-08-2019.

Igualmente, la situación geopolítica de Israel le obliga a mantenerse en una posición de liderazgo en este ámbito, aunque su preocupación se centra por el momento en la computación cuántica⁶⁰. Canadá es también otro de los países altamente focalizados en esta área de la cuántica, siendo uno de los pioneros en el sector a través de la compañía D-Wave Systems, que ha sido la primera en comercializar un ordenador cuántico, teniendo como clientes a instituciones y compañías tan importantes como Google, NASA y Lockheed Martin⁶¹. El haber comenzado la investigación en 1984 de la mano del padre de la mecánica cuántica canadiense, Gilles Brassard, ha permitido que los canadienses posean un importante potencial humano en este sector, focalizado en las Universidades de la Columbia Británica, Waterloo y Sherbrooke. Además el sector público trabaja institucionalmente junto con el privado, destacando la ya citada D-Wave Systems⁶².

⁶⁰ WOOLF, Yitz: «Israel se une a la carrera para convertirse en una superpotencia en tecnología cuántica», diciembre de 2018, *Noticias de Israel*, disponible en: <https://israelnoticias.com/tecnologia/israel-superpotencia-tecnologia-cuantica/>. Fecha de la consulta: 06/08/2019.

⁶¹ FRATTO, Natalie: «Why Canada Will Win the Quantum Race», *Hackernoon*, September 21, 2018, disponible en: <https://hackernoon.com/why-canada-will-win-the-quantum-race-ba705bfecab>. Fecha de la consulta: 06/08/2019.

⁶² SUSSMAN, Ben, *et al.*: «Quantum Canada». *Quantum Science and Technology*, 2019, Vol. 4, Núm. 2, págs. 020502-020504.

La revolución cuántica y la revolución en los asuntos militares

Las revoluciones en los asuntos militares (*RMA* por sus siglas en inglés) han tenido lugar debido a profundos cambios que se han producido en las Fuerzas Armadas, considerando varios autores que hasta ahora han existido siete acontecimientos de esta índole a lo largo de la historia. Las principales revoluciones estarían basadas en la aparición del Ejército profesional, la formación de ejércitos de masas de la época napoleónica, la fabricación en cadena de armamentos durante la Revolución Industrial, el carro de combate, el arma nuclear, la era de la información y, por último, la aparición de la inteligencia artificial y su aplicación a campos como las armas autónomas⁶³.

A pesar de lo anterior, la noción de *RMA* parte del mariscal soviético Nikolai V. Ogarkov, quien en los años 70 percibió que una «revolución técnico-militar se estaba produciendo» principalmente en el ámbito de la informática y las armas guiadas de precisión. Este concepto, que nació como una teoría, tuvo la oportunidad de ser llevado a la práctica durante la Primera Guerra del Golfo en el año 1991⁶⁴.

Tras el conflicto del Golfo, Andrew Krepinevich llegaría a un mayor detalle cuando describió que una revolución militar sucede cuando «la aplicación de nuevas tecnologías a un significativo número de sistemas de armas, en conjunción con conceptos operativos innovadores y adaptaciones organizativas, modifican las propiedades y la conducción del conflicto. Esto se caracteriza por un dramático incremento, a veces de un orden de magnitud o más, de la potencia de combate y efectividad de las Fuerzas Armadas»⁶⁵.

Las *RMA* se producen al finalizar un periodo de latencia o estancamiento de conceptos, organizaciones y tecnologías. Normalmente no aparecen por sí mismas, sino que son parte de cambios conceptuales, sociales, políticos, económicos y tecnológicos. En este nuevo entorno, debido a que los Estados satisfechos con el estatus que poseen no ven la necesidad de cambiarlo, las *RMA* suelen ser iniciadas por otros actores motivados por el temor, la inferioridad o la necesidad.

⁶³ GUINEA, Ángel: «Próxima revolución en los asuntos militares. Los sistemas de armas autónomos (AWS)», *Revista Ejército*, Núm. 937, mayo 2019, pág. 36.

⁶⁴ CORRELL, John T.: «The Counter-Revolution in Military Affairs», *Air Force Magazine*, July 2019, disponible en: <http://www.airforcemag.com/MagazineArchive/Pages/2019/July%202019/The-Counter-Revolution-in-Military-Affairs.aspx>. Fecha de la consulta: 07-08-2019.

⁶⁵ KREPINEVICH, Andrew F.: «Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions», *The National Interest*, Núm. 37, Fall 1994, pág. 30.

En toda *RMA* se produce un momento de «masa crítica» que consiste en la confluencia de los nuevos conceptos, organizaciones y tecnologías. Para que se produzca este punto crítico debe existir algún factor que proteja, desde sus comienzos, el proceso de cambio evolutivo. En dicho factor suele encontrarse el desconocimiento de los adversarios, al comienzo de la *RMA*, del riesgo potencial que esta representa. También puede constituirse como factor la pérdida de tiempo en proyectos irrelevantes, que no conducen a la solución del problema⁶⁶.

Los periodos inmediatamente posteriores al punto de masa crítica suelen ser especialmente tendentes al conflicto, ya que los antiguos actores hegemónicos no desean que el actor revisionista alcance sus objetivos. Además, este último desea comprobar la efectividad de su nueva situación, al tiempo que tiende a cambiar su estatus anterior⁶⁷.

Una vez que el nuevo actor ha conseguido una posición de ventaja, se suele producir una respuesta por parte de los actores que no quieren perder su posición dentro de un orden establecido. Estas respuestas, no excluyentes entre sí, pueden ser de tipo simétrico si tienden a emular los logros ya alcanzados por la nueva potencia. En cambio, la respuesta es asimétrica si la intención es encontrar el modo de neutralizar las capacidades del nuevo actor. Finalmente, las *RMA* alcanzan su punto culminante cuando la potencia emergente se encuentra satisfecha con el estatus alcanzado y los riesgos de continuar con el cambio superan a los beneficios. En estas situaciones, los Estados que han ejercido la transformación buscan consolidar su posición de ventaja⁶⁸.

⁶⁶ METZ, Steven; y KIEVIT James: *Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*. DIANE Publishing, 1995, pág.15.

⁶⁷ ESSAYS, UK: *Revolution in Military Affairs*, November 2018, disponible en: <https://www.ukessays.com/dissertation/examples/history/revolution-in-military-affairs.php?vref=1>. Fecha de la consulta: 08-08-2019.

⁶⁸ METZ, Steven; y KIEVIT James: *Strategy and the Revolution in Military Affairs*, Op. Cit., pág. 17.

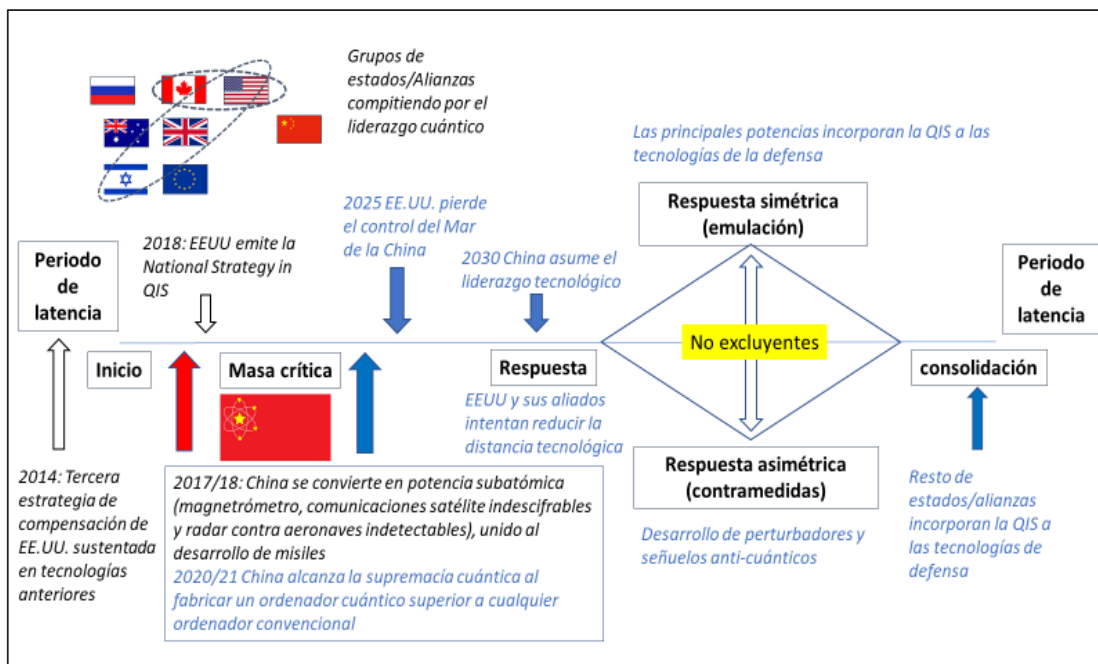


Figura 13: Posible patrón evolutivo de la RMA cuántica. Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada (en color negro se relatan los hechos ya acontecidos y en color azul los previsibles o anunciados como intenciones).

Desde los avances tecnológicos estudiados durante la guerra del Golfo, China ha planificado pacientemente una estrategia de «contraintervención», que ha culminado con sus actuales capacidades A2/AD, aprovechando las tecnologías de la segunda estrategia de compensación norteamericana. Cuando Estados Unidos planteó la ya referida tercera estrategia de compensación, dentro de la séptima RMA, esta dependía en una gran medida de la reacción de sus posibles adversarios. Los estadounidenses habían confiado en su potencial para la innovación tecnológica y en que este iba a mantener una brecha que sus oponentes no podían alcanzar⁶⁹.

Sin embargo, el retroceso estadounidense en inversiones tecnológicas dio lugar a un «déficit de innovación»⁷⁰, que se ha traducido en que la tercera estrategia de

⁶⁹ KANIA, Elsa: «From the Third U.S. Offset to China's First Offset», *Real Clear Defense*, April 6, 2017, disponible en: https://www.realcleardefense.com/articles/2017/04/06/from_the_third_us_offset_to_chinas_first_offset_11119.html. Fecha de la consulta: 07-08-2019.

⁷⁰ JOANNOPOULOS, Jhon; y PETERS, William A.: «Defense Technology: We face sophisticated competitors and new terrorist threats. Yet there are opportunities to maintain U.S. leadership and, especially, to better protect our war fighters in the field», en *The Future Postponed Why Declining*

compensación se vea sobremanera afectada, por lo que el anterior vicepresidente de la junta de jefes de Estado Mayor, general Paul Joseph Selva, sostenía que esta estrategia «más que una respuesta es una pregunta»⁷¹. Dicha opinión se sustenta en que la aproximación del Departamento de Defensa de Estados Unidos hacia las tecnologías disruptivas ha sido la de realizar pequeñas apuestas (irrelevantes), con lo que se corre el riesgo de que la financiación sea insuficiente para las tecnologías más críticas. Por otra parte, la desaparición de la escena política del anterior secretario de Estado de Defensa, general (Ret.) James Mattis, no ha permitido que este haya podido continuar impulsando la investigación en las nuevas capacidades operativas que les proporcionasen la ventaja tecnológica sobre sus adversarios⁷².

En contraste con lo anterior, los esfuerzos chinos han sido bien planificados e impulsados por su Administración a través del decimotercer plan quinquenal de innovación científica y tecnológica, que da una especial prioridad a la Q/S dentro de las «tecnologías clave para desarrollar y salvaguardar la seguridad nacional y apoyar la lucha contra el terrorismo»⁷³. Derivado de este plan genérico, el Ministerio de Ciencia y Tecnología emitió una serie de directrices para el desarrollo de proyectos clave, haciendo igualmente énfasis en la seguridad y la Q/S⁷⁴.

Parece lógico que China haya planificado también su propia estrategia de compensación, para que esta transferencia de tecnologías desde el ámbito civil sea rápidamente asimilada al de la defensa. La base tecnológica del cambio podría encontrarse en la aplicación de la segunda revolución cuántica a la séptima RMA.

Investment in Basic Research Threatens a U.S. Innovation Deficit, Massachusetts Institute of Technology, 2015, págs. 22-24.

⁷¹ ALLEN, William: «Innovation Superiority is Key to Recapturing U.S. Military Might», *SIGNAL*, March 1, 2017, disponible en: <https://www.afcea.org/content/Article-innovation-superiority-key-recapturing-us-military-might>. Fecha de la consulta 08-08-2019.

⁷² WOOD, Dakota L.: *Rebuilding America's Military: Thinking About the Future*. Heritage Foundation, 2018. pág. 13.

⁷³ 国务院关于印发/CONSEJO DE ESTADO: «十三五»国家科技创新规划的通知/Plan Nacional de Innovación Científica y Tecnológica del «13º Plan Quinquenal», disponible en: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/08/content_5098072.htm. Fecha de la consulta: 08-08-2019.

⁷⁴ 科技部/Ministerio de Ciencia y Tecnología, 科技部关于发布国家重点研发计划纳米科技等重点专项2016年度项目申报指南的通知/Aviso del Ministerio de Ciencia y Tecnología sobre la emisión de las *Directrices para la solicitud de proyectos nacionales de 2016 para proyectos especiales clave como la nanotecnología para programas nacionales clave de I + D*, disponible en: http://www.most.gov.cn/mostinfo/xinxifenlei/fgzc/gfxwj/gfxwj2016/201602/t20160214_124104.htm. Fecha de la consulta: 08-08-2019.

Este cambio disruptivo en la tecnología deberá llevar aparejados otros cambios. Se vislumbra que las costosas y escasas plataformas de combate muy difíciles de reemplazar, a las que tienden los ejércitos modernos, no tendrían grandes posibilidades de supervivencia en el nuevo entorno operativo. Sin la ventaja de ser indetectables deberían enfrentarse a enjambres de plataformas autónomas e inteligentes, relativamente baratas, conectadas entre sí y con una velocidad y volumen de destrucción nunca visto antes⁷⁵.

La nueva situación además provocará nuevos cambios organizativos, modificando la tradicional tendencia a la reducción de los ejércitos y provocando la aparición de nuevos conceptos doctrinales, de aplicación al nuevo entorno. Por tanto, la *RMA* cuántica podría extenderse a todo el ámbito global, ya que se están dando las condiciones para ello.

Conclusiones

La segunda revolución cuántica ya se encuentra en marcha y se aplicará en todos los órdenes de la vida moderna. En esta ocasión, es el sector civil el que se ha constituido como motor del nuevo salto tecnológico, lo que quiere decir que la transferencia de tecnologías a escala global será mucho más rápida y que existirán nuevos actores implicados aparte de los Estados, dando paso a la intervención de organizaciones, grupos e individuos, con diferentes intereses, ideales e ideologías.

Aquellos Estados, como China, que no han perdido la detallada planificación y la dirección de las investigaciones y controlan el campo tecnológico e industrial, posiblemente sean las que obtengan mayores ventajas. Estas ventajas ya están siendo aprovechadas para marcar una brecha tecnológica con sus competidores más inmediatos, que han reaccionado tarde al impulso cuántico chino.

La aplicación de la segunda revolución cuántica al ámbito de la defensa va a provocar una verdadera revolución en los asuntos militares. Para ello es necesaria la promoción desde el ámbito gubernamental, de modo que la transferencia de tecnologías al ámbito militar se produzca adecuadamente, dotando a las Fuerzas Armadas de cada país o alianza de unos medios que necesita para no caer en la obsolescencia.

⁷⁵ BROSE, Christian: «The New Revolution in Military Affairs: War's Sci-Fi Future». *Foreign Affairs*, 2019, Vol. 98, pág. 123.

Las nuevas Fuerzas Armadas van a necesitar de profundos cambios, que van mucho más allá del concepto de la «tercera estrategia de compensación» estadounidense, del que han bebido muchos de los modernos ejércitos occidentales.

Uno de los cambios más importantes debe ser el de mentalidad, ya que la inteligencia artificial traerá consigo una velocidad de pensamiento y una abrumadora gestión de datos, que anteriormente no eran imaginables. Sin embargo, siempre se necesitará la capacidad de razonamiento, ética e imaginación que puede aportar el ser humano. Por ello la hibridación entre el pensamiento del hombre y la capacidad de razonamiento y gestión de grandes volúmenes de información (*big data*) de la máquina, deberán ser una característica fundamental en el planeamiento y conducción de las operaciones.

Es muy posible que las organizaciones clásicas de las Fuerzas Armadas en ejércitos terrestres, marinas y fuerzas aéreas queden superadas en un relativamente corto espacio de tiempo, sumándose a estas otras nuevas fuerzas independientes, como bien podrían ser las espaciales y las de ciberdefensa. No obstante, es posible que el carácter conjunto del nuevo entorno operacional obligue a que las estructuras orgánicas ya contemplen de antemano elementos humanos y materiales que les permitan la interconexión con estructuras de otros ejércitos cuando se constituyan las organizaciones operativas.

Las actuales organizaciones de los ejércitos se encuentran basadas en pocos efectivos y plataformas altamente costosas y tecnificadas, la mayoría de ellas operadas por personal. Los nuevos medios de localización e identificación, unidos a la precisión y velocidad de los nuevos sistemas de armas, pondrán en peligro la capacidad de supervivencia de estas escasas y costosas plataformas. Además hay que tener en cuenta que es factible, con las nuevas tecnologías, la fabricación de plataformas baratas no tripuladas y conectadas entre sí a modo de enjambre, por lo que la supervivencia de las actuales se encontraría aún mucho más comprometida.

Esta situación deberá llevar a un cambio estructural en la orgánica de las unidades actuales, que deberán ser más y de mayor entidad para asegurar que la destrucción de algunas plataformas no deriven en una excesiva merma de su potencia de combate. Es posible que se necesiten, junto a las plataformas actuales, otras de menor entidad, pero con una firma idéntica en el campo de batalla, para que los medios de destrucción

enemigos se vean saturados ante una gran presencia de blancos. Igualmente muchas de las plataformas sacrificables podrían ser no tripuladas, protegiendo al combatiente, que será de difícil reposición debido a sus necesarias cualidades humanas y formación.

Del mismo modo, las estructuras orgánicas deberán contar desde un primer momento con plataformas autónomas de combate, que puedan operar de forma independiente, automática o híbrida junto con los combatientes humanos que constituyan las unidades. Estas podrán emplearse como enjambres sustituibles, por su relativo bajo coste, y utilizarse en misiones de mayor riesgo o en condiciones más extremas.

Es igualmente posible que la logística experimente una importante transformación, ya que al incrementarse el número de sistemas autónomos en el campo de batalla estos demanden una importante cantidad de energía, la cual es posible que no sea suficiente con combustibles fósiles. Igualmente, el mantenimiento y reparación de sofisticados equipos necesitará la creación de estructuras especialmente diseñadas para ello.

Como reflexión final de este documento, podríamos concluir que la nueva revolución cuántica conllevará en un futuro próximo una importante revolución en los asuntos militares. Aquellos ejércitos que se adapten a ella tendrán la capacidad de ser operativos en las próximas décadas, mientras que aquellos que no sufran estas profundas transformaciones quedarán en una generación anterior de varios órdenes de magnitud inferiores. Uno de los ejemplos más descriptivos de enfrentamiento entre Fuerzas Armadas de diferentes generaciones fue la Primera Guerra del Golfo, donde los resultados fueron más que evidentes.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM, Analista del IEEE

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Máster PR en Instalaciones Radiactivas y Nucleares.

26/2019

25 de septiembre de 2019

Felipe Sánchez Tapia

Entre Oriente y Occidente: ¿Quo
vadis, Turquía?

Entre Oriente y Occidente: ¿Quo vadis, Turquía?

Resumen:

Turquía ha reorientado las prioridades de su política exterior para adaptarse tanto a la inestabilidad de su entorno inmediato como a las realidades geopolíticas de un mundo en cambio. Muchos consideran este giro hacia Oriente como una alteración sustancial de su alineamiento estratégico, un cambio de eje que la aleja inexorablemente de la órbita occidental. En realidad, esta reorientación responde al carácter multidimensional de su política exterior y Turquía trata, no sin dificultades, de mantener el equilibrio estratégico entre un espacio euroatlántico cada vez más dividido y una Eurasia emergente.

Palabras clave:

Turquía, Eurasia, Estados Unidos, Unión Europea, China, Rusia.

Between East and West: Quo vadis, Turkey?

Abstract:

The priorities of Turkey's foreign policy have been redirected in order to adapt to the instability of their neighbourhood as well as the geopolitical realities in a changing world. Many consider this reorientation towards the East to be a change of axis, which, in turn, would imply a distancing from the western orbit. However, this realignment is rather due to the multidimensional nature of the country's foreign policy and, despite the difficulties, Turkey is attempting to maintain the strategic balance between an increasingly more divided Euro-Atlantic space and an emerging Eurasia.

Keywords:

Turkey, Eurasia, United States, European Union, China, Russia.

«Esta es mi última voluntad: tras mi muerte, mantened siempre la amistad con Rusia»

Mustafá Kemal Atatürk¹.

Introducción

Aunque su papel como puente entre Oriente y Occidente ha sido una constante desde la fundación del Imperio otomano, es especialmente a partir del fin de la Guerra Fría que el debate sobre la pertenencia de Turquía a un mundo u otro cobra especial vigor, tanto dentro como fuera de sus fronteras. La adhesión de Turquía a la Alianza Atlántica en 1952, más por razones de seguridad que por otro tipo de consideraciones, llevó a muchos a interpretar que Turquía, enfrentada a la elección entre dos sistemas de valores diametralmente opuestos, optaba por la pertenencia al mundo occidental. Y ello no podía implicar otra cosa que la elección de un mundo en detrimento del otro. Este esquema, ciertamente reduccionista, ofreció durante cierto tiempo una interpretación razonablemente satisfactoria de las realidades del momento, pero el desmembramiento de la Unión Soviética dio paso a un nuevo escenario en el que los viejos supuestos dejaron de encajar².

Desde el final de la Guerra Fría se ha venido configurando un escenario geopolítico que, a la postre, está dando origen a viejas políticas de bloques antagónicos. Esta situación supone un problema para Turquía, que, a caballo entre ambos, parece haber reorientado el esfuerzo principal de su política exterior hacia el este: una aproximación a Rusia, un creciente interés por organizaciones regionales euroasiáticas o un enfriamiento en el proceso de adhesión a la Unión Europea (UE), constituyen a ojos de los analistas, poderosos indicadores de un giro euroasiático que no puede implicar sino un alejamiento de la órbita occidental.

Y es cierto que el giro euroasiático de la política exterior turca es una realidad difícil de rebatir. La clave es saber si, en efecto, esta reorientación supone un cambio de alineamiento estratégico que implique ruptura o, por el contrario, existe suficiente espacio para el entendimiento y la cooperación, cuestión que abordamos a continuación.

¹ Declaración atribuida a Mustafá Kemal Atatürk como última voluntad política transmitida en el lecho de muerte a su sucesor, İsmet İnönü.

² A pesar de la aparente armonía de la integración de Turquía en el bloque occidental durante la Guerra Fría es preciso recordar que la tensión entre Turquía y los Estados Unidos siempre ha estado presente, como demuestran episodios como el conflicto de Chipre en 1974, cuyas consecuencias aún se manifiestan en la actualidad.

Eurasia y Occidente en el mundo actual

Desde el punto de vista geográfico, Eurasia es la masa continental que se extiende de este a oeste desde el estrecho de Bering hasta Finisterre, y de norte a sur desde las costas más septentrionales de Rusia hasta el territorio continental de Malasia. Y pese a ser una entidad geográfica ampliamente reconocida, no fue hasta finales del siglo XIX o inicios del XX que geógrafos como Halford Mackinder³, con su teoría sobre el «mundo isla» o «pivot», dotan a este espacio geográfico de una entidad geopolítica propia, introduciendo un nuevo enfoque a un pensamiento europeo tradicional que había tendido a establecer una división entre Europa y Asia, cuyos límites, no obstante, quedaban definidos de manera difusa (Figura 1).

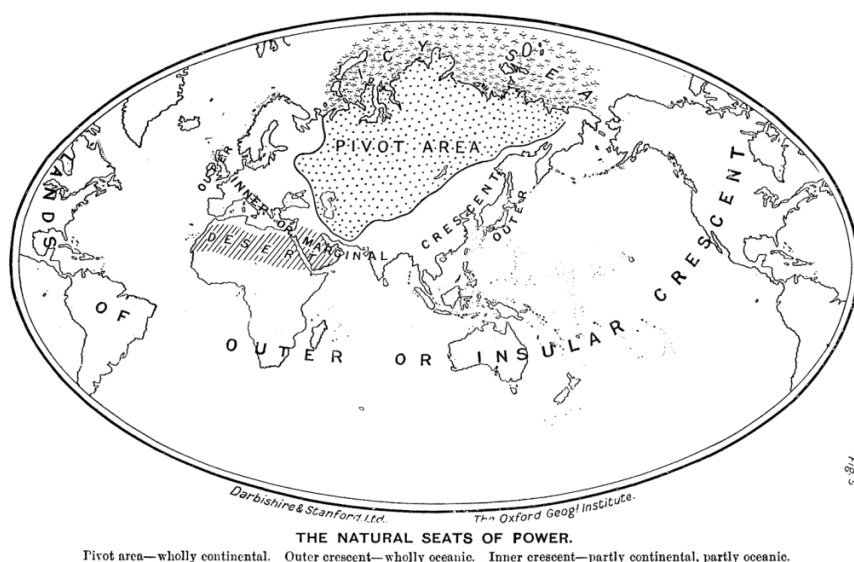


Figura 1: El mundo isla (pivot) de Mackinder.
Fuente: Ilustración del artículo «The Geographical Pivot of History», 1904.

Pero es más recientemente cuando este concepto de gran masa continental dotada de entidad política propia adquiere relevancia. Y lo hace, por un lado, de la mano del presidente ruso Vladímir Putin, que, apoyándose en pensadores como Lev Gumilev (1912-1992), Aleksandr Dugin o el general Vladímir Ostankov⁴, revive la

³ MACKINDER, Halford: «The Geographical Pivot of History», *The Geographical Journal*, Núm. 4, Vol. XXIII, abril de 1904, pág. 423.

⁴ CASTRO TORRES, José Ignacio: *Las tres piezas del tablero geopolítico en la era de la globalización: los casos de Estados Unidos, Rusia y China*. Documento de Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos 96/2014. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO96-2014_TableroGeopolitico_EraGlobalizacion_JLCastroTorres.pdf. (Consultado en septiembre de 2019).

vieja doctrina del euroasianismo, escuela de pensamiento nacida tras la Revolución rusa que promueve la constitución de una «potencia euroasiática» como único medio de garantizar el porvenir de Rusia⁵. Tras su reelección en marzo de 2012, Putin propone el establecimiento de una Unión Euroasiática que, integrando a países de la antigua esfera de influencia soviética, se convierta en uno de los polos del mundo contemporáneo, ejerciendo de contrapeso a la comunidad transatlántica (Estados Unidos, OTAN y Unión Europea). Y si, en su día, fue el comunismo la ideología que mantuvo unida a la Unión Soviética, será ahora el euroasianismo (o neoeuroasianismo) el factor de cohesión. El éxito de esta empresa ha sido hasta hoy limitada, y el ámbito de actuación de la organización nacida al amparo de esta idea, la Unión Económica Euroasiática (EAEU), ha quedado reducido, por expreso deseo de quienes se han adherido a ella, a aspectos económicos y no políticos⁶. A pesar de ello, el neoeuroasianismo continúa siendo el hilo conductor de la política exterior de la Federación Rusa. Y, por la influencia que pueda tener en los dirigentes rusos contemporáneos, resulta interesante resaltar la importancia que para Gumilev adquiere la adecuada elección de aliados: «turcos y mongoles pueden ser amigos sinceros, pero los franceses, ingleses y alemanes no son, estoy convencido, más que explotadores maquiavélicos»⁷.

Por otro lado, reaparece de la mano de los dirigentes chinos que, compartiendo gran parte de la visión geopolítica del euroasianismo ruso, pretenden hacer de Eurasia, a través de su iniciativa de la *Franja y la Ruta*, un espacio cultural, comercial y de cooperación en el que la influencia de China sea auténtica alternativa a la hegemonía occidental. Y ello, es preciso reconocerlo, con innegable éxito.

Las nuevas realidades geopolíticas han promovido la cooperación de las potencias euroasiáticas y, aunque se plantean dudas sobre la durabilidad de esta asociación, la cooperación ruso-china, en palabras de Vladímir Putin, «ha alcanzado un nivel nunca visto»⁸. Y las intenciones expresadas por ambas partes apuntan, además de a la integración de la EAEU con la iniciativa de la *Franja y la Ruta*, a la ampliación de esta

⁵ El euroasianismo como doctrina opuesta al eurocentrismo surge a partir de la publicación en 1920 de la obra del príncipe Nikolái Serguéievich Trubetskói (1890-1938) *Europa y la Humanidad*.

⁶ A esta Unión Económica Euroasiática se han unido, además de la propia Federación Rusa, Armenia, Kazajistán, Tayikistán y Bielorrusia.

⁷ Entrevista con Lev Gumilev, publicación mensual *Socium*, Núm. 5, 1992, citada por ELTCHININOFF, Michel: *En la cabeza de Vladímir Putin*, Librooks Barcelona S.L., 2016, pág. 116.

⁸ Declaraciones del presidente Vladímir Putin tras la cumbre bilateral ruso-china celebrada en Moscú el 5 de junio de 2019, disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/60672>. (Consultado en junio de 2019).

cooperación a marcos multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), la Conferencia de Cooperación de Shanghái (SCO), los BRICS o el G20. Se trata, por tanto, de una asociación que tenderá a ganar valor conforme el actual orden mundial de dominio occidental lo pierde.

Todo ello deja a la península europea en situación periférica respecto a la gran masa continental, circunstancia que, más allá de interpretarse en términos geográficos, debe valorarse en los planos político y económico. En el primero de ellos, esta posición periférica se ve acentuada por la profunda crisis política, casi existencial, que afecta a la Unión Europea y que ha alcanzado su máxima expresión, de momento, con el *brexit*, hecho sin precedentes que bien podría ser preludio de un movimiento disgregador de mayor amplitud y que ha paralizado el desarrollo institucional de la Unión, lo que, entre otras consideraciones, se traduce en insalvables dificultades para el establecimiento de una política exterior común.

En el segundo plano, diversos estudios han advertido de un desplazamiento hacia el este del centro de gravedad de la economía mundial que, de situarse en los años 50 del pasado siglo sobre las costas de Islandia, pasará a ocupar hacia el año 2025, de acuerdo con las previsiones, algún lugar en las proximidades de la frontera entre China y Kazajistán⁹. En definitiva, una pérdida gradual de poder y capacidad de influencia que, de no remediarse, pueden acabar condenándola a la irrelevancia.

⁹ «The world's shifting center of gravity», *The Economist*, 28 de junio de 2012, disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2012/06/28/the-worlds-shifting-centre-of-gravity>. (Consultado en junio de 2019).

En poco ayuda la irrupción del unilateralismo de la actual Administración norteamericana, que ha quebrantado, quizás de forma irreparable, la cohesión del espacio euroatlántico. Bien es cierto que esta cohesión ha sido en el pasado cualquier cosa menos perfecta, y ni siquiera en los momentos más críticos de la Guerra Fría las perspectivas sobre asuntos globales desde uno y otro lado del Atlántico han sido absolutamente coincidentes. Pero, de alguna manera, se mantuvo la impresión de compartir valores y objetivos. Resulta difícil en las circunstancias actuales decir lo mismo. Profundas divergencias en cuestiones esenciales, como el pacto nuclear con Irán, son muestra de hasta qué punto se han distanciado las visiones geopolíticas de los aliados. Incluso estructuras que han demostrado su valor durante los últimos 70 años, como la OTAN, son cuestionadas abiertamente¹⁰. Si el *soft power*, tal y como lo definía Joseph Nye, es ante todo poder de atracción, es preciso reconocer que el de Occidente está en retroceso.

Y ello ha llevado a los diferentes actores geopolíticos, fundamentalmente a los Estados que ocupan posiciones intermedias, a buscar alternativas, de manera que hablar de Eurasia o de una orientación euroasiática ya se entiende automáticamente como una opción estratégica contrapuesta a Occidente, en general, y a Europa en particular. Pero ¿Verdaderamente lo es?

Turquía, enfoque multidimensional

La pérdida del control sobre espacios de Asia central, de los Balcanes y de otros territorios del este europeo tras el desmoronamiento de la URSS ofreció a Turquía la oportunidad de proyectar de nuevo su influencia política y económica hacia unas áreas en las que históricamente la había ejercido. Pero, al tiempo que se presentaban oportunidades, los tradicionales problemas de seguridad no tardaron en hacerse patentes. Rodeada por un pentágono de inestabilidad e incertidumbre, cuyos vértices se encuentran en los Balcanes, el Mediterráneo Oriental, Oriente Medio, el Cáucaso y el mar Negro¹¹ (Figura 2), para Turquía las estructuras de seguridad propias de la Guerra

¹⁰ El propio presidente Donald Trump ha declarado obsoleta a la OTAN en multitud de ocasiones. Ver «A guide to Trump's past comments about NATO», *CBS NEWS*, 12 de abril de 2017, disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/trump-nato-past-comments/>. (Consultado en agosto de 2019).

¹¹ ÇAKAR, Nezihi (secretario del Consejo de Seguridad Nacional turco a principios de los años 90): «Turkey's Security Challenges», *Perceptions: Journal of International Affairs*, Vol. I, Núm. 2, junio-agosto 1996, Ministerio de Asuntos Exteriores turco, Centro de Investigación Estratégica SAM, disponible en: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/3.-TURKEYS-SECURITY-CHALLENGES.pdf>. (Consultado en junio de 2019).

Fría pronto se mostraron insuficientes, lo que reabrió el viejo debate en torno al concepto de euroasianismo (*Avrasyacılık*) que, adoptando formas diversas (proruso, panturco, islamista), parte de la concepción de que el modelo occidental está agotado, que la eficacia del orden mundial establecido para resolver las cuestiones de seguridad que afectan a Turquía es cuestionable y que, en consecuencia, ha llegado el momento de volver la vista hacia el este¹².

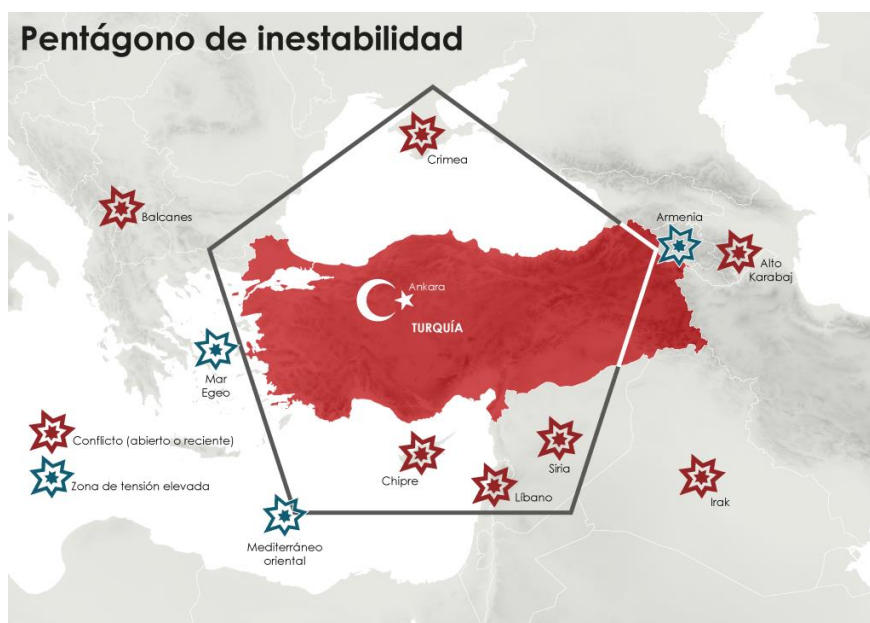


Figura 2: Pentágono de inestabilidad en torno a Turquía.

Es el artífice del neotomanismo, Ahmet Davutoğlu¹³ quien, apoyándose en la doble orientación histórica de Turquía, trata de dar respuesta a esta cuestión. Para Davutoğlu «en términos de esferas de influencia, Turquía es un país que pertenece simultáneamente a Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia central, el Caspio, el Mediterráneo y el mar Negro»¹⁴. La política exterior turca debe ser, por tanto, multidimensional, y sus relaciones con los diferentes actores globales (OTAN, Unión

¹² GURCAN, Mettin: «The rise of Eurasianist vision in Turkey», *Al-Monitor*, 17 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/05/turkey-rise-of-euroasianist-vision.html>. (Consultado en junio de 2019).

¹³ DAVUTOĞLU, Ahmet: académico y político turco fue asesor para Asuntos Exteriores del primer ministro Erdoğan (2003-2008), ministro de Asuntos Exteriores (2009-2014) y, finalmente, primer ministro (2014-2016). Davutoğlu establece en su obra *Profundidad estratégica* (2001) las líneas maestras de la política exterior de las primeras décadas del siglo XXI.

¹⁴ DAVUTOĞLU, Ahmet: «Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007», *Insight Turkey*, Vol. 10, Núm. 1, 2008 págs. 77-96.

Europea, Estados Unidos, Rusia, China, etc.) adquieren un carácter complementario, no competitivo. Pese a la retirada política de Davutoğlu en 2016, el principio de la multidimensionalidad se ha mantenido invariable en la nueva política exterior turca, reformulada por el actual ministro de Asuntos Exteriores, Mevlüt Çavusoğlu, como «emprendedora y humanitaria», y que aspira a establecer nuevas relaciones estratégicas al tiempo que mantiene plenamente vigentes las existentes (OTAN, Unión Europea)¹⁵.



Figura 3: Los 4 pilares de la iniciativa *Yeniden Asya*.
Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía. Elaboración propia.

En coherencia con esta línea argumental, Turquía ha puesto en marcha recientemente la iniciativa *Yeniden Asya* (Nuevamente Asia) que, promovida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pretende constituirse en verdadera estrategia integral para Asia, reforzando la cooperación con los países de Asia central, sudeste asiático, India, Paquistán, Japón, Corea y, por supuesto, China¹⁶ (Figura 3). Si bien en su presentación las autoridades turcas han insistido en que no se trata de un cambio de eje, sino una

¹⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Turquía, disponible en: <http://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa>. (Consultado en julio de 2019).

¹⁶ «Asia Anew: Initiative to shape future of Turkish diplomacy», *Daily Sabah*, 10 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2019/08/10/asia-anew-initiative-to-shape-future-of-turkish-diplomacy>. (Consultado en agosto de 2019).

diversificación de su política exterior, no se oculta que es el creciente peso de las economías asiáticas lo que justifica la iniciativa.

La orientación multidimensional de la política exterior turca no deja de ser un enfoque realista que en poco o nada difiere de la que adopta la mayoría de Estados del mundo. Pero, por mucho sentido que pueda tener desde el punto de vista turco, en unos momentos en que Rusia y China se perfilan como principal amenaza a la hegemonía de Estados Unidos, la estrategia basada en el *America First*¹⁷ admite con dificultades la disidencia de socios y aliados, aplicándose criterios, de alguna manera, dualistas: «quien no está conmigo, está contra mí».

Precaución hacia Oriente

Rusia: la lógica de la doble compartimentación

Por razones históricas, geográficas y culturales, los intereses de Rusia y Turquía han colisionado desde tiempos remotos, contabilizándose hasta 12 conflictos bélicos entre ambos en los últimos siglos. No es irrelevante que el Imperio ruso desde Pedro el Grande se haya construido, en gran medida, a expensas del Imperio otomano y las relaciones ruso-turcas del momento mantienen el carácter asimétrico que tradicionalmente han tenido, siendo Rusia el componente que dispone de mayores recursos de poder.

Dos acontecimientos recientes marcan el carácter de las actuales relaciones entre ambos países. El primero de ellos es el derribo en noviembre de 2015 por la fuerza aérea turca de un SU-24 ruso que había invadido su espacio aéreo, hecho que elevó la tensión a niveles no vistos desde los peores momentos de la Guerra Fría. Este incidente propició la entrada en escena de la corriente euroasiática que mayor influencia ejerce entre las élites dirigentes turcas, considerada como auténtico *lobby* ruso en el país, cuya cabeza visible es Doğu Perinçek, presidente del *Partido Patriótico (Vatan Partisi)* que, pese a todo, dispone de un escaso apoyo popular¹⁸. Inequívocamente antioccidental y firme partidario de la salida de Turquía de la OTAN, Perinçek ha promovido la necesidad de establecer una alianza estratégica con Rusia similar a la colaboración antimperialista que

¹⁷ NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (diciembre de 2017). Disponible en: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>. (Consultado en julio de 2019).

¹⁸ En las elecciones parlamentarias de 2018 obtuvo menos de 100000 votos, apenas un 0,2%.

el fundador de la república, Kemal Atatürk, estableció con los soviéticos en 1921¹⁹. Es sobre todo su red de contactos lo que convirtió a Perinçek en objeto de interés pues, sus estrechas relaciones con Aleksandr Dugin, otro influyente euroasianista ruso, habitual en medios televisivos tanto en Rusia como en Turquía, le permitieron jugar un papel instrumental en la gestión de la crisis con las autoridades rusas hasta su total desactivación.

El segundo de ellos es el frustrado intento de golpe de Estado de julio de 2016, hecho que provocó 251 muertos entre la población y en el que, desde un primer momento, incluso antes de que la revuelta pudiera ser sofocada, el presidente Erdoğan contó con el apoyo incondicional y sin fisuras del presidente ruso. También en este asunto el grupo de Perinçek acabaría cobrando cierto protagonismo pues, aparentemente, circunstancias internas obligaron al aparato de seguridad turco a apoyarse en él en su lucha frente a los promotores de la intentona²⁰.

Nada de esto se ha olvidado en Ankara y una firme voluntad de entendimiento ha permitido establecer un modelo de relaciones bilaterales basado en una doble compartimentación²¹. Por un lado, tratando de mantener una separación entre la cooperación económica y las relaciones político-diplomáticas; y por otro, enfatizando aspectos proclives a la cooperación marginalizando aquellos asuntos susceptibles de confrontación. Este enfoque ha posibilitado la cooperación entre Rusia y Turquía en áreas en otro momento inimaginables, como el sector energético o la industria de defensa, y la adquisición por Turquía del sistema ruso de misiles de defensa antiaérea S-400 es buena prueba de ello. Para Rusia, el acuerdo es una magnífica oportunidad política y comercial, y para Turquía una opción, quizás la única, de satisfacer una necesidad operativa que le resulta esencial.

¿Significa esto que la cooperación ruso-turca desembocará inevitablemente en una alianza duradera? No necesariamente y, a estos efectos, el conflicto sirio es un excelente

¹⁹ TRATADO DE MOSCÚ (1921): Este tratado permitió al Ejército turco liberar recursos militares suficientes para enfrentarlos con éxito a las potencias occidentales ocupantes (Francia, Italia, Reino Unido y Grecia), concluyendo la guerra de independencia que dio paso a la actual República de Turquía.

²⁰ GURCAN, Mettin: «Power struggle erupts in Turkey's security structure», *Al-Monitor*, 12 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/10/turkey-power-struggle-between-islamists-and-secularists.html>. (Consultado en julio de 2019).

²¹ FRAPPI, Carlo: *The Russia-Turkish Entente: a tactical embrace along strategic and geopolitical convergence; Turkey: Towards a Eurasian Shift?* Italian Institute for International Political Studies (ISPI), Ledizioni LediPublishing, 2018.

banco de pruebas. La actual ofensiva del régimen sirio en Idlib con participación de fuerzas rusas, tras varios meses de reproches por la incapacidad de Turquía para eliminar, o al menos limitar, la presencia de terroristas en el enclave, tal y como se había acordado en el foro tripartito de Astaná, ha puesto de relieve los límites de la doble compartimentación. Y es que, en realidad, no existe convergencia estratégica entre Rusia y Turquía y, aunque puedan alcanzarse acuerdos a nivel táctico, las divergencias a nivel estratégico permanecen, no solo en Siria, sino en toda la amplitud del pentágono de inestabilidad antes mencionado: apoyo turco a la población tártara en Crimea²²; Armenia y Nagorno-Karabaj; reconfiguración de los Balcanes, en particular Kosovo y Albania; estabilidad en el mar Negro y control de los estrechos, por citar tan solo las cuestiones, quizás, de mayor calado. Es cuestión de tiempo que estas divergencias acaben por salir a la superficie.

China, una de cal y otra de arena

Las relaciones turco-chinas se ven condicionadas por dos variables que interactúan entre sí en función de las circunstancias del momento. Por un lado, unos modestos intercambios comerciales e inversiones que, no obstante, presentan razonables expectativas de mejora si iniciativas como la *Franja y la Ruta* se desarrollan en plenitud; y por otro, una tensión política, casi permanente, derivada del apoyo que Turquía proporciona a la minoría uigur en el Sinkiang chino, tradicional en la política exterior turca desde el inicio de la guerra civil en China en 1949.

Cuál de las dos tendencias prevalecerá a corto o medio plazo es difícil de determinar. En la primera de las vertientes, no es ningún secreto que en las actuales circunstancias Turquía necesita financiación exterior y su interés por integrar en la iniciativa de *la Franja y la Ruta* su propio proyecto denominado Corredor Central (MC, por sus siglas en inglés)²³ y que pretende hacer de Anatolia el centro de una extensa red regional de enlaces ferroviarios (Figura 4), es evidente. Pero, consciente de la asimetría de la

²² En agosto de 2019 el presidente Erdoğan calificaba de ilegal la anexión de Crimea. «Annexation of Crimea illegal: Erdoğan», *Daily News*, 8 de agosto de 2019. Disponible en: <http://www.hurriyetdailynews.com/annexation-of-crimea-illegal-erdogan-145605>. (Consultado en agosto de 2019).

²³ COLAKOGLU, Selçuk: *Mapping the Belt and Road Initiative (BRI) and Middle Corridor (MC): A question of Compatibility*. Middle East Institute, 29 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/chinas-belt-and-road-initiative-and-turkeys-middle-corridor-question-compatibility>. (Consultado en junio de 2019).

relación, trata de salvaguardar sus intereses, por lo que, como demuestran las negociaciones sobre la construcción del ferrocarril de alta velocidad entre Edirne y Kars, en ocasiones Turquía y China encuentran enormes dificultades para alcanzar acuerdos²⁴.

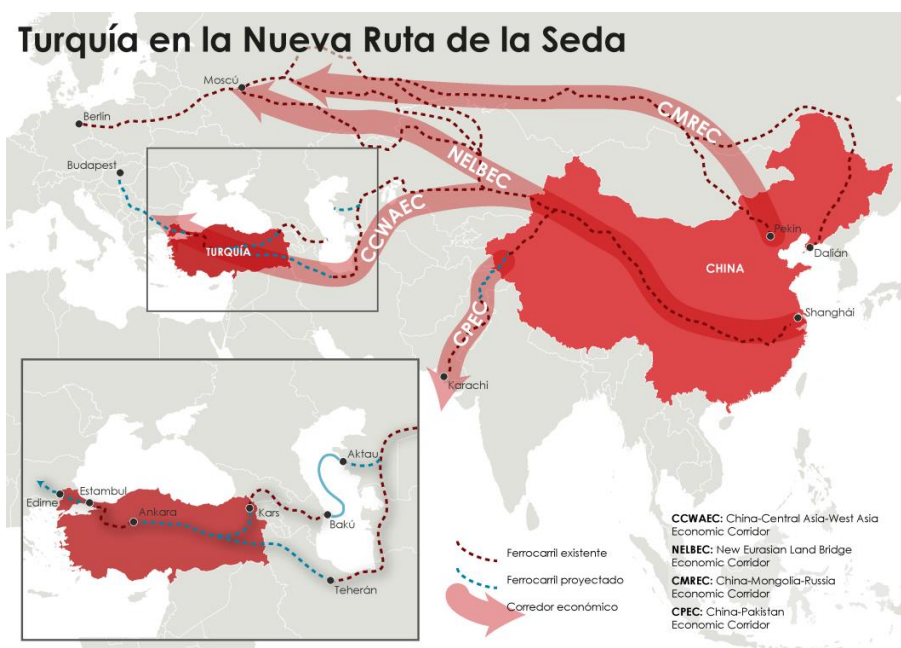


Figura 4: El Corredor Central. Fuentes diversas.

El creciente interés por la dimensión económica de la relación invita al pragmatismo en la dimensión política y Turquía ha moderado ostensiblemente su retórica respecto a la minoría uigur. Si a primeros de año el ministro turco de Exteriores criticaba con dureza a las autoridades chinas por su política en Sinkiang, la contundente respuesta china, cerrando su consulado en Izmir y advirtiendo de posibles represalias de orden económico, fue suficiente para que el Gobierno turco se haya mantenido prácticamente en silencio desde entonces²⁵. En esta línea, es llamativo que Turquía no forme parte de

²⁴ Habiendo trazado los ferrocarriles estatales turcos (TCCD) y el Ministerio de Transporte chino planes conjuntos para su construcción, el Gobierno turco solicita a China la financiación total del proyecto al tiempo que, tratando de mantener la huella de las compañías turcas, es reticente a la asignación de contratos a compañías chinas. Este asunto aún está en fase de negociación. Entrevista al ministro turco de Transportes, Mehmet Cahit Turhan: «Turkey Open for Business», *Belt and Road News*, 17 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.beltandroad.news/2019/05/17/turkey-open-for-business/>. (Consultado en junio de 2019).

²⁵ DORSEY, James M.: «A Risky Gamble: Official Turkish Delegation to Inspect Troubled Xinjiang», The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 19 de agosto de 2019. Disponible en: <https://besacenter.org/perspectives-papers/turkey-china-xinjiang/>. (Consultado en agosto de 2019).

los 22 países firmantes de una declaración del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (8 de julio de 2019) en la que, abiertamente, se acusa a China de cometer abusos y violaciones de los derechos humanos en la región de Sinkiang²⁶.

Un incremento de la dependencia económica llevará, posiblemente, a una moderación en la postura del Gobierno turco respecto a la minoría uigur. Y, al contrario, es de esperar un incremento de la tensión política por esta causa si la integración del Corredor Central en la *Franja y la Ruta* no se llega a materializar.

Tensión con Occidente

Estados Unidos, más sombras que luces

Con el telón de fondo de la tradicional desconfianza entre Turquía y Estados Unidos, dos cuestiones impiden un acercamiento sincero entre ambos: la presencia de Fetullah Gülen en territorio norteamericano, cuya organización, *Hizmet*, es señalada como organizadora del fallido golpe de Estado de julio de 2016 y cuya extradición ha sido solicitada por Turquía en numerosas ocasiones²⁷; y, en segundo lugar, el alineamiento en el conflicto de Siria de Estados Unidos con el YPG²⁸, milicia dependiente del PYD²⁹, que no es otra cosa sino la rama siria del PKK³⁰. Tanto la organización *Hizmet* como el PKK son para Turquía amenazas existenciales, por lo que mientras no se resuelvan estos contenciosos, las posibilidades de una auténtica y sincera reconciliación son escasas³¹.

Así las cosas, otras cuestiones actúan como moduladores de intensidad de una tensión casi permanente, síntomas, más que causa, de los problemas de fondo. Una de ellas, que en estos momentos ocupa titulares en toda la prensa internacional, es la adquisición por Turquía del sistema de misiles de defensa antiaérea de fabricación rusa S-400. En

²⁶ Declaración disponible en:

https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/190708_joint_statement_xinjiang.pdf. (Consultado en julio de 2019).

²⁷ Los 4 partidos con mayor representación en el Parlamento turco se han manifestado recientemente en ese sentido. «Turkey: Political parties urge FETO leader extradition», *Agencia Anadolu*, 9 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/politics/turkey-political-parties-urge-feto-leader-extradition/1553710>. (Consultado en agosto de 2019).

²⁸ YPG: *Yekîneyên Parastina Gel, Unidades de Protección Populares*.

²⁹ PYD: *Partiya Yekitiya Demokrat, Partido de Unión Democrática*.

³⁰ PKK: *Partiya Karkerên Kurdistan, Partido de los Trabajadores del Kurdistan*. El PKK es considerado organización terrorista tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea.

³¹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe: *Turquía y Estados Unidos: una relación convulsa*. Documento de Análisis IEEE 41/2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA41-2018TurquiaFelipe.pdf. (Consultado en septiembre de 2019).

realidad, se trata de un viejo contencioso que se inicia hace más de diez años. Considerándola una capacidad operativa esencial para su seguridad en un entorno en el que todos sus vecinos disponen de misiles en sus inventarios, Turquía intentó en un principio la adquisición del sistema norteamericano *Patriot*, pero ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la Administración Obama, encontró alternativas en el sistema chino *CPMIEC*, para al final, optar definitivamente por el sistema ruso³². Aunque recientemente Estados Unidos ha efectuado una contraoferta sobre el *Patriot*, los contratos con el fabricante ruso ya estaban firmados y su ruptura habría implicado pérdidas millonarias. Ya se han efectuado varias entregas de material correspondiente al *S-400*, que se pretende entre en servicio en 2020. A consecuencia de este acuerdo, Turquía ha sido expulsada del programa del caza de 5ª generación *F-35*, del que esperaba adquirir 100 unidades. Pese a todo, el presidente Trump se ha mostrado sorprendentemente comprensivo con la posición turca³³, además de extremadamente reticente a aplicar las sanciones que la ley prevé para quienes contratan con empresas rusas sometidas a embargo³⁴.

Con independencia de las divergencias internas mostradas por la Administración norteamericana, el contencioso se ha acabado convirtiendo para Turquía en una cuestión de orgullo y soberanía nacionales. Y así considerado, lo más probable es que el efecto de la imposición de sanciones y la expulsión del programa *F-35* no sea otro que un mayor acercamiento de Turquía hacia Rusia y China. De hecho, ya se habla de la posibilidad de buscar alternativas en la industria de defensa rusa³⁵.

³² La adquisición del sistema *S-400* responde a la cobertura de una necesidad operativa de carácter urgente. A medio plazo, además del contrato para los *S-400*, en enero de 2018 el Ministerio de Defensa turco firmó un contrato con la compañía francoitaliana EUROSAM, fabricante del sistema *SAMP/T*, y las compañías turcas ASELSAN y ROCKETSAN para el estudio de características de un sistema conjunto de misiles de defensa antiaérea de largo alcance que podría entrar en servicio a mediados de la próxima década. «Turkey contracts EUROSAM, ASELSAN and ROKETSAN to Define its Future Indigenous Air and Missile Defense System», *EUROSAM Newsroom*. Disponible en: <http://www.eurosam.com/newsroom/#/1188>. (Consultado en agosto de 2019).

³³ KOC, Cagan; y TALEV, Margaret: «Trump Says Obama Treated Erdoğan Unfairly on *Patriot* Missile», *BLOOMBERG*, 29 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-29/erdogan-says-no-setback-on-missile-system-deliveries-from-russia>. (Consultado en agosto de 2019).

³⁴ *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, disponible en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/caatsa.aspx>. (Consultado en julio de 2019).

³⁵ TESLOVA, Elena; y GÜLDOĞAN, Diyar: «Turkey wants to be in solidarity with Russia on defense», *Agencia Anadolu*, 27 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/europe/-turkey-wants-to-be-in-solidarity-with-russia-on-defense-1566654>. (Consultado en septiembre de 2019).

Unión Europea, frustración

Si debiéramos elegir una palabra que refleje con precisión el estado de las actuales relaciones entre la Unión Europea y Turquía esta sería «frustración», en el doble sentido del término. En primer lugar, frustración por agotamiento ante los escasos progresos obtenidos desde que en 1959 Turquía solicitase su adhesión como miembro asociado a la Comunidad Económica Europea y, en particular, desde que en 1987 formalizase su solicitud para convertirse en miembro de pleno derecho de la Unión Europea, que han acabado por enfriar el entusiasmo con que Turquía abordó en el pasado este proceso. Y, en segundo lugar, porque el proyecto europeo comienza a percibirse como frustrado ante la profunda crisis interna que le afecta.

Son numerosos los contenciosos, acusaciones y reproches por ambas partes, pero la relación entre Turquía y la UE, tortuosa en todo momento, experimentó un considerable deterioro tras el fallido golpe de Estado de 2016. Declaraciones de dirigentes europeos en los días inmediatamente posteriores apuntando la posibilidad de un «autogolpe»³⁶, respondidas por Turquía acusando a países europeos de dar cobijo a miembros de *Hizmet* y del *PKK*, contribuyeron a profundizar la brecha ya abierta con anterioridad y tensando las relaciones hasta el punto de llegar a paralizar oficialmente el proceso de adhesión³⁷. El apoyo incondicional europeo a las tesis grecochipriotas en las disputas relativas a la distribución de la plataforma continental en el Mediterráneo Oriental constituye el último de los puntos de grave fricción entre las partes, en este caso, incluso con riesgo de escalada militar³⁸.

³⁶ El 18 de julio, apenas tres días tras el golpe, el comisario europeo para la ampliación, Johannes Hahn, señalaba públicamente al Gobierno turco, expresándose en estos términos: «Parece, al menos, como si algo hubiese sido preparado». Ver «Turkey coup attempt: Government had list of arrests prepared before rebellion, EU commissioner says», *The Independent*, 18 de julio de 2016. disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-coup-attempt-erdogan-government-arrests-military-uprising-eu-commissioner-a7142426.html>. (Consultado en junio de 2019).

³⁷ El proceso se encuentra estancado sin perspectivas de apertura nuevos capítulos del proceso de negociación que se añadirían a los 15 abiertos hasta la fecha, que, por otro lado, no se cerrarán en tanto en cuanto Turquía no acceda a aplicar a Chipre el protocolo adicional del Acuerdo de Asociación de Ankara de 1963, por el que tras un arduo proceso negociador se pudo poner en marcha en 1995 la unión aduanera. Ver *Minutas del Consejo Europeo de 26 de junio de 2018*, párrafos 30-35. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>. (Consultado en junio de 2019).

³⁸ Por decisión del Consejo de la Unión Europea de 15 de julio de 2019, además de suspender temporalmente las reuniones del Consejo de Alto Nivel entre la Unión Europea y Turquía, se aprobó la propuesta de la Comisión de reducir las ayudas preadhesión correspondientes a 2020. Web del Consejo en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/15/turkish-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-conclusions/>. (Consultado en agosto de 2019).

Por otro lado, es preciso reconocer que en la Unión Europea el entusiasmo por la adhesión de Turquía es escaso, y no solo por supuestas diferencias culturales. La incorporación a los mecanismos de decisión del Consejo de la Unión Europea de un país con más de 80 millones de habitantes supone un desafío a la capacidad actual de los países más poblados para formar mayorías cualificadas y minorías de bloqueo³⁹. Y en ese sentido, los líderes europeos han sido meridianamente claros. En un debate televisado en plena campaña electoral alemana en septiembre de 2017 tanto la actual canciller, Angela Merkel, como el entonces candidato socialista, Martin Schulz, mostraron abiertamente su oposición a la entrada de Turquía en la Unión Europea, haciendo del bloqueo del proceso una cuestión central de la campaña electoral⁴⁰. Y en términos parecidos se ha expresado el presidente francés, Emmanuel Macron, aunque esta vez constatando la necesidad de establecer un «partenariado» especial entre la Unión y Turquía⁴¹.

A Turquía no se le escapan estas realidades, y sus consecuencias en el plano emocional no deben minusvalorarse. A pesar de todo, el pragmatismo se impone y la adhesión a la Unión Europea continúa siendo un objetivo estratégico prioritario, al menos nominalmente. Pues, aunque existen profundas divergencias en cuanto a valores se refiere, la Unión Europea continúa siendo a gran distancia el primer socio comercial de Turquía (Figura 5).

³⁹ «Aproximadamente el 80% de las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría cualificada, que requiere un 55% de Estados miembros, representando al 65% de la población. Más interesante aún, numerosos asuntos pueden ser bloqueados constituyendo una minoría que incluya al menos 4 miembros representando a más del 35% de la población». Tratado de la Unión Europea, Art. 16 y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Arts. 237 a 243. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj. (Consultado en junio de 2019).

⁴⁰ «In shift, Merkel backs end to European Union-Turkey membership talks», *Reuters*, 3 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-germany-turkey-merkel/in-shift-merkel-backs-end-to-eu-turkey-membership-talks-idUSKCN1BE15B>.

⁴¹ «Face à Erdoğan, Macron propose un «partenariat» plutôt que l'intégration de la Turquie à l'Union européenne», *Le Monde*, 6 de enero de 2018. Disponible en: https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/01/06/face-a-erdogan-macron-propose-un-partenariat-plutot-que-l-integration-de-la-turquie-a-l-ue_5238179_3214.html. (Consultado en junio de 2019).

Volumen comercial de Turquía

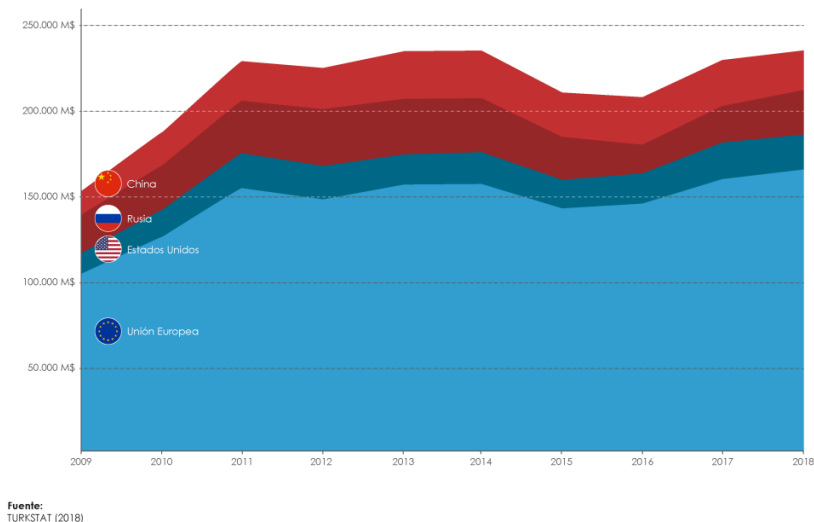


Figura 5: Volumen comercial entre Turquía y la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y China. Fuente: Cálculos de International Trade Center basados en datos del Instituto Estadístico de Turquía (TURKSTAT).

Conclusión

Si bien el giro euroasiático de Turquía es una realidad incuestionable, las razones que lo sustentan tienen más que ver con la *realpolitik* que con un cambio de alineamiento estratégico, en un intento de adaptación a las realidades geopolíticas de un entorno regional de gran inestabilidad en un contexto mundial en que la competencia entre grandes potencias ha recobrado el protagonismo. Un análisis en términos de pertenencia o no a un determinado sistema de valores puede llevarnos a extraer conclusiones equivocadas pues, en realidad, Turquía no hace sino volver a los principios que rigieron su política exterior multidimensional desde los primeros momentos de la fundación de la actual república, principios íntimamente ligados a la historia y a la geografía que las circunstancias de la Guerra Fría obligaron a adaptar.

Se da la paradoja de que, si fue la Unión Soviética quien acercó a Turquía a la OTAN, es ahora Rusia quien, aparentemente, parece ser causa de su alejamiento. La realidad es más sutil y lo cierto es que Turquía se ve obligada a convivir con Rusia, su vecino del norte. Pero como hemos visto en este análisis, Rusia y Turquía mantienen visiones estratégicas diferentes, por lo que es de esperar que, antes o después, las divergencias acaben por manifestarse. En ese momento, al igual que ocurrió en el pasado, la Alianza

puede nuevamente revalorizar su papel como garantía de la seguridad de Turquía. Siempre que otros factores no acaben antes con su existencia. Una salida voluntaria de Turquía de la OTAN resulta, por tanto, improbable.

La relación entre Turquía y la Unión Europea ha estado basada en la comunidad de intereses, económicos fundamentalmente, más que en una convergencia de valores. Pero es justo reconocer que la Unión Europea ha jugado un papel fundamental en la modernización de las instituciones turcas en las primeras décadas del siglo XXI. Es, quizás, por esta razón que, a pesar del desencanto que cunde entre su opinión pública, la adhesión a la Unión Europea continúa encabezando las prioridades del actual Gobierno turco. Aún existen vínculos e intereses comunes que justifican la cooperación y ambos se necesitan mutuamente. Tras casi 60 años llamando a la puerta, quizás ha llegado el momento de establecer un diálogo sincero y encontrar un modelo de cooperación *ad hoc* que resulte beneficioso para todos.

En el contexto regional, es preciso reconocer que Turquía es un actor esencial en el mantenimiento del equilibrio de poder, al tiempo que su rol como barrera protectora del flanco sur de la Alianza, no solo frente a una Eurasia emergente, sino frente a un Oriente Medio volátil e inestable, puede recobrar la relevancia que antaño tuvo. Además, en momentos en que la contención de Irán es prioritaria, su posición mediadora puede influir decisivamente decantando la balanza en un sentido u otro. Y es que el giro euroasiático de Turquía puede presentar oportunidades para los intereses euroatlánticos, tanto para Estados Unidos como para ciertos países europeos, o la Unión Europea en su conjunto. Con el centro de gravedad del poder mundial alejándose inexorablemente de un espacio euroatlántico manifiestamente fragmentado y con el futuro de sus instituciones políticas y de seguridad cuando menos incierto, Turquía encontrará cada vez menos incentivos para alterar el curso de su política exterior. Y cuanto más se le presione para hacerlo, más probable será obtener el efecto contrario. Las políticas de sanciones y represalias agresivas no harán otra cosa que empujar a Turquía hacia una mayor dependencia de Eurasia.

A nadie escapa que las relaciones entre Turquía y sus socios occidentales no pasan por su mejor momento. Pero la ruptura no es opción para nadie, a ambos conviene su restablecimiento; de ambos depende conseguirlo.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN



Documentos **OPINIÓN**

- 145** Libia: la compleja y necesaria reforma del sector de seguridad. Raquel Esther Jorge Ricart
- 159** La desinformación como factor desestabilizador en Libia. Nuria Portero Alférez
- 178** La economía de guerra en Libia tras la caída de Gadafi. Gregorio Hernández Ramos
- 193** La formación de la Guardia Costera y Marina libias en el marco de la Operación Sophia. Un ejemplo práctico de la externalización de las fronteras en el ámbito de la UE. Antonio Poncela Sacho
- 205** ¿Una Colombia sin memoria? El camino desde la inestabilidad. Evelyn González Ordóñez
- 221** Blockchain, transparencia para el desarrollo sostenible. Mireya Bilbao Barbero
- 238** Conflictividad, ámbito cognitivo y Comunicación Estraté. Mario Laborie Iglesias
- 248** La geopolítica en la era posdigital. Ignacio Fuente Cobo
- 261** Genómica y seguridad. CRISPR/Cas9. Aplicaciones y amenazas de la edición génica. Israel Fariza Navarro
- 276** Sobre narrativa, retórica y terrorismo. Jorge Laguna Martín
- 296** La creciente presencia del Golfo en África: implicaciones para la seguridad regional. Victoria Silva Sánchez
- 317** El perfil del perfecto experto estratega. José Miguel Castillo Chamorro
- 341** Poder doméstico, proyección exterior y Saddam Hussein. Lecciones contra una ilusión de estabilidad. Javier Bordón
- 355** Diplomacia cultural asiática. ¿Estrategia de invasión suave a medio plazo? (II). Gloria García
- 373** Divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional. Gorgonio Martínez Atienza
- 387** Los factores internos constitutivos del sistema sociopolítico libanés. Francisco Javier Quiñones

- 401 La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase y se hace grande en Europa. Águeda Parra Pérez
- 416 La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa. Luis Enrique Moya Cánovas
- 432 El movimiento Hasam, actor emergente en el panorama terrorista egipcio. Luis Antonio González Francisco
- 452 No solo sangre. La necesidad de integrar las operaciones psicológicas en la cultura militar occidental. Joan Prats i Amorós, Augustin Guillaume-Barry
- 474 La ley de financiación de la defensa: una necesidad inaplazable. Francisco Ignacio del Cerro Campos
- 498 Evolución de las doctrinas militares de EE. UU.: una mirada desde Michel Foucault. José Rafael Belisario Flores
- 519 La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro. Luis Pérez Gil

62/2019

1 de julio de 2019

*Raquel Esther Jorge Ricart**

Libia: la compleja y necesaria reforma
del sector de seguridad

Libia: la compleja y necesaria reforma del sector de seguridad

Resumen:

En el seno de la debatida noción de Estado fallido, la reforma del sector de la seguridad es uno de los pilares clave para la gestión del declive de un Estado como el de Libia, dividido *de facto*. Tras la caída del régimen de Gadafi en 2011, se produjo una fractura del control centralizado del poder. Toda una diversidad de actores armados no estatales, entre ellos tribus, empresas privadas militares y ejércitos irregulares, entraron en pugna por el dominio territorial, de recursos e infraestructuras críticas. Además, los esfuerzos realizados para reconfigurar y estructurar la provisión, gestión y supervisión de seguridad en el país se han visto obstaculizados por la falta de capacidades de las Fuerzas de Seguridad civil y militar, la confianza en clave local y la brecha con la política estatal, así como por el fuerte predominio del crimen organizado y la frágil gestión fronteriza. De la manera en como los retos del sector de la seguridad sean afrontados, dependerá en gran medida la estabilidad local y regional, y de sus efectos en cadena.

Palabras clave:

Libia, reforma del sector de la seguridad, milicias, crimen organizado, tribus, empresas privadas militares y de seguridad, gestión fronteriza, estabilidad política, infraestructura crítica.

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

Libya, on the complexity of and need for security sector reform

Abstract:

Within the notion under discussion of «failed State», security sector reform is one of the key pillars for the management of de facto division of Libya. Following the fall of the Gaddafi regime in 2011, the over-centralised power framework was disrupted. A large set of non-state armed actors, including tribes, private military security companies and irregular armies, went into competition for control over territories, resources and critical infrastructures. Efforts to reconfigure and structure a more effective security provision, management and oversight setting have been undermined because of the lack of civil-military security forces capacities, confidence-building at a local level and the consequent gap with State-based policies, as well as due to the weak border management and the prevalence of organized crime. How Security Sector challenges are addressed will depend largely on local and regional stability, and their ripple effects.

Keywords:

Libya, security sector reform, militias, organized crime, tribes, private military security companies, border management, political stability, critical infrastructure.

Introducción. Los obstáculos del sector de la seguridad tras la caída del régimen de Gadafi

A fecha de 2017¹, el gasto en defensa del Gobierno, reconocido internacionalmente por Naciones Unidas en un país dividido *de facto*², era de 1.819 millones de dólares, lo cual representaba un 11,2% del total del PIB. No obstante, pese al importante peso de esta cifra en el total de la economía nacional, esta inversión en defensa no representaba más que una caída de dicho gasto respecto a los años anteriores. Con un descenso del 6,8% respecto al año anterior –1.953 millones de dólares–, y del 21,7% respecto al 2014, las proyecciones realizadas para los siguientes años estiman un descenso constante, situando la predicción para 2019 en una cantidad de 1.670 millones.

La falta de información financiera desglosada de aquellos aspectos vinculados a la defensa, como la inversión en la protección de infraestructuras críticas o el gasto por miembro de las Fuerzas Armadas, dentro de este desembolso, es un reflejo asimismo de la ausencia de un marco estructurado e integrado del sector de la seguridad. El control del sector de la seguridad se convirtió desde 2011 en un activo clave dentro del marco político libio, que era altamente competitivo a la vez que de institucionalización débil. A diferencia de otros países³ con un sector de la seguridad también débil –como Yemen, que buscaba perpetuar las élites ancianas en la política–, el caso de Libia se caracteriza por su elevada fragmentación y el bloqueo de las agendas de reforma planteadas tras la revolución.

Junto a esto, tanto las milicias que apoyaban al régimen de Gadafi como aquellos que se denominarían «revolucionarios» aprovecharon la falta de cualquier vía de control institucional para reprimir la restricción y el monopolio del uso de la violencia. Asimismo, otros grupos se organizarían paralelamente, como los grupos tribales o el ascenso de ejércitos no regulares importantes en ciertas regiones del país. Por otra parte, la

¹ JANE BY HIS MARKIT (2017): *Jane's Sentinel Security Assessment–North Africa: Libya* (11 de diciembre de 2017).

² Después de 42 años bajo el régimen autoritario de Gadafi, en febrero de 2011 se iniciaron revueltas ciudadanas en Bengasi y otras ciudades. En julio, el Grupo de Contacto Internacional reconoce al Consejo de Transición Nacional (NTC) como Gobierno legítimo de Libia. Siendo Gadafi asesinado en octubre del mismo año, a partir de enero de 2012 se iniciarán enfrentamientos entre las fuerzas rebeldes y el NTC, que constituye el Parlamento Nacional meses después. En 2014 se inicia una guerra civil por las protestas contra tal Congreso Nacional, y el este del país termina siendo controlado por el general Khalifa Haftar con su Ejército Nacional Libio. El oeste del país será finalmente controlado por un nuevo Gobierno, reconocido internacionalmente por Naciones Unidas. En la actualidad, Libia se encuentra dividida entre ambas áreas, en pugna por el dominio total del territorio.

³ SAYIGH, Y. (2015): «Crumbling States: Security Sector Reform in Libya and Yemen», *Carnegie Middle East Center*.

presencia del Estado Islámico y la lucha por el control de terminales petrolíferos y activos energéticos, así como los escenarios de conflictividad producidos entre los diversos grupos, especialmente el grupo terrorista y el ejército dirigido por el general Khalifa Haftar, con aspiración de dominar el golfo de Sirte, punto estratégico del país, ha representado otro de los frenos para la estabilidad del mismo.

Asimismo, en un país en proceso de transición y construcción como es el libio, la reestructuración⁴ de las Fuerzas Armadas del Gobierno reconocido por Naciones Unidas se convirtió en otro de los pilares estratégicos. En primer lugar, el régimen de Gadafi creó⁵ una doctrina militar basada en un sistema de lealtades que conllevaban la garantía de recompensas o la imposición de castigos. Durante sus 42 años, Gadafi sistemáticamente desmanteló las instituciones del país. En su obra *El Libro Verde*⁶, argumentó que las instituciones burocráticas y los partidos políticos distorsionaban la voluntad del pueblo. Con el fin de reforzar su sistema político, reestructuró discrecionalmente los servicios de seguridad con comités populares de infiltrados en la sociedad para detectar enemigos internos. Creando un aparato de seguridad autoprotectivo y represivo, el Ministerio de Defensa fue disuelto, autonombrándose Gadafi como comandante general. Una vez cayó en 2011, se creó un nuevo Ministerio de Defensa que, sin embargo, carece de legitimidad suficiente⁷. Asimismo, la explosión de toda una diversidad de grupos militares supuso un freno⁸ a los esfuerzos del Gobierno reconocido de implantar un único marco de integración de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, ante estructuras de seguridad paralelas e informales, el ejército y la policía estaban mal equipados, faltos de personal y con una ratio de rangos superiores sobre otras categorías elevada.

En tercer lugar, la crudeza de la situación económica del país llevó a la priorización de una serie de sectores estratégicos. Si bien entre ellos ha estado el sector de las

⁴ *Ibid*, pág. 7.

⁵ PERITO, R. (2016): *Libya: A Post-Arab Spring Test for Security Sector Reform*, CSG Papers, Centre for Security Governance.

⁶ *El Libro Verde* es un libro de filosofía política de tres volúmenes que Gadafi escribió entre 1975 y 1981, en donde muestra sus ideas políticas. En él, promulgó una «tercera vía», a saber: una democracia directa basada en comités populares de base, que aspiraba a un panarabismo regional basado en el socialismo, el nacionalismo árabe y el islam. Creando un «Estado sin Estado» como la forma de democracia más pura, permitió que la gente gestionara sus propias vidas y recursos. Sin embargo, lo hizo a costa de abolir el sector privado y nacionalizando las empresas privadas. Disponible en: https://web.archive.org/web/20121114182152/http://free-news.org/PDFs/El_libro_Verde_de_Gadafi.pdf.

⁷ *Op. Cit.*, pág. 13.

⁸ LOSCHI, C.; RAINERI, L.; y STRAZZARI, F. (2018): *Working Paper. The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice* (enero de 2018), EUNPACK.

infraestructuras industriales y de transporte, no existe todavía a día de hoy una garantía de salarios seguros, regulares y adecuados, no existiendo por tanto incentivos para inscribirse, recurriendo gran parte de los potenciales candidatos a las Fuerzas Armadas a la unión a grupos que realizan actividades ilícitas de donde obtienen mayores ingresos económicos.

Por otra parte, tal y como apunta Youssef Mohammad Sawani⁹, los esfuerzos en materia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) han sido insuficientes. En buena medida porque, según Omar Ashour¹⁰, existe una fuerte polarización política, una resistencia interna por parte de las facciones antireformistas al pilar del desarme, una limitación en la capacidad y recursos gubernamentales, así como asesinatos de oficiales de seguridad. Si bien el DDR no es un proceso secuencial, sino multisectorial que combina actividades superpuestas de requerida coordinación, «sin un compromiso político, no importa cómo de bien se planeen e implementen los planes de reintegración, estos no serán realizados con éxito»¹¹.

Otro de los retos es el marco de las relaciones cívico-militares, lo cual se imbrica con la brecha nacional-local: dado el escepticismo hacia el Gobierno nacional, la gestión de la seguridad se realiza en clave local. Es de hecho la policía la fuerza de seguridad, en este caso de carácter civil, sobre quién reside el mayor grado de confianza¹² por parte de la población, de manera que se constituyen como el actor que en el plano municipal desempeña las funciones de mediador y fuerza de mantenimiento para la estabilidad local.

Si la confianza se asienta a nivel micro y la institucionalización de las milicias debe ser realizada a través de una política nacional, existe una desconexión en la gestión de los dos riesgos principales en el seno del país que dificultan la reforma del sector de la seguridad: el crimen organizado y la gestión fronteriza.

⁹ Profesor de la Universidad de Trípoli. Sawani, Y.H. (2017): «Security sector reform, disarmament, demobilization and reintegration of militias: The challenges for state building in Libya», *Contemporary Arab Affairs*, 10 (2), págs. 171-186.

¹⁰ Investigador no residente en el Centro de Doha de Brookings. (Consultado por: FILIPKOVA, Lenka; y KUŽVART, Jan (2013)): *Security Sector Reform (SSR) in Libya: Assessment of the Situation and Evaluation of Perspectives for the Czech Republic and NATO*, Prague Security Studies Institute.

¹¹ ÖZERDEM, A. (2010): «Insurgency, Militias and DDR as Part of Security Sector Reconstruction in Iraq: How not to do it», *Disasters*, 34 (1), págs. 340-359.

¹² *Op. Cit.*, pág. 23.

El crimen organizado como factor limitativo hacia la integración

De entre todas las modalidades de crimen organizado¹³, aquellas que afectan al sector de la seguridad en Libia son¹⁴: la participación en grupos criminales organizados, el blanqueo de dinero, el tráfico de inmigrantes, el narcotráfico, los delitos marítimos y el tráfico de armas.

Desde el nivel estatal, bajo el Gobierno reconocido por Naciones Unidas, y en colaboración con el UNSMIL¹⁵, se han organizado grupos de trabajo¹⁶: la Mesa Redonda sobre Justicia Criminal e Investigaciones Criminales y el Panel para el Crimen Organizado. El objetivo de estas instituciones es doble. Por un lado, mejorar la armonización y unificación de los datos recopilados para proveer de respuestas de mayor efectividad, tanto en la fase de prevención, como en la de alerta temprana y respuesta rápida. Por otra parte, aunar voces de fuentes policiales, sociedad civil, y líderes rurales y urbanos, eliminando incertidumbres para el diálogo nacional.

Junto a esto, si bien la legislación¹⁷ ha sido desarrollada en estos últimos años, y el país ratificó en junio de 2004 la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional¹⁸, así como los tres Protocolos¹⁹, uno de los retos principales a los que el Estado libio se enfrenta es la gestión de la seguridad tanto económica como infraestructural frente al fuerte dominio en tráfico de mercancías que poseen específicamente las tribus.

¹³ La categorización internacionalmente estandarizada y reconocida de modalidades de crimen organizado es realizada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para modalidades, líneas de acción, asistencia técnica y crímenes transnacionales emergentes, véase: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro.html>.

¹⁴ EATON, T. (2018): *Libya's War Economy: Predation, Profiteering and State Weakness*, Research Paper, Chatham House. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-04-12-libyas-war-economy-eaton-final.pdf>.

¹⁵ *Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Libia*.

¹⁶ VARVELLI, A. (2014): «Europe and the Libyan Crisis: a Failed State in the Backyard?», ISPI, Analysis, Núm. 237.

¹⁷ En 2013 se aprobó la Ley Núm. 10 sobre la criminalización de la tortura, la desaparición forzosa y la discriminación, en donde se condena a prisión y se responsabiliza a cualquier líder político, ejecutivo, administrativo o militar, si cualquiera de las personas bajo su control y mando comete uno de tales delitos, no toma medidas necesarias para prevenirlo o lo oculta. En 2014 se aprobó la Ley Núm. 11 para el establecimiento de una Comisión Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://security-legislation.ly/taxonomy/term/98837?page=0>.

¹⁸ Documentos disponibles en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

¹⁹ Los tres Protocolos son: 1º Protocolo para prevenir, suprimir y castigar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños; 2º Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire; y el 3º Protocolo contra la manufactura y tráfico ilícito de armas de fuego, sus partes y componentes, y munición.

Libia se compone de un mosaico de tribus –los árabe-bereberes, tuareg y tubu– quienes, durante el periodo de Gadafi, se gestionaron de manera autónoma. Establecieron sus propios mercados y lideraban algunos nichos económicos. Desde la caída del régimen, se perdió el control centralizado de una serie de sectores económicos, fueran lícitos o ilícitos. Así, el «tráfico de armas» fue el primero de ellos. Cuando el régimen cayó, los stocks de armas ubicados en el suroeste por Gadafi debido a su desconfianza del ejército fueron fácilmente accesibles para miembros de Al Qaeda del Magreb islámico, mercenarios sudaneses y de Chad, y las tribus, sobre todo tuareg. Con un incremento del tráfico hacia Túnez, Argelia y el Sahel, también lo ha hecho hacia Egipto en donde la ruta de transporte se sucede con escenarios de violencia debido a que atraviesa la zona no controlada por el Gobierno reconocido de Naciones Unidas, sino por el área bajo dominio del general Khalifa Haftar, al este del país.

Así, las «rivalidades en torno al control de la actividad ilícita» han incrementado los conflictos violentos entre milicias tribales en el sur de Libia. Al tráfico de armas, se ha unido el «tráfico de tabaco»²⁰ desde el Sáhara, actividad que se inició en los años ochenta y que ha generado un conglomerado de negocios a gran escala, y que se ha convertido en un problema regional que ha contribuido a la creación de redes y prácticas de «tráfico de drogas»²¹, siendo la cocaína y el cannabis las de mayor circulación. Esto ha generado una lucha por el control de la frontera libio-tunecina, habiendo incluso obligado a las autoridades tunecinas a cerrarla²² ocasionalmente desde 2012. Asimismo, el «tráfico humano»²³ ha crecido sustancialmente, destacando las rutas²⁴ desde el norte de Níger y Sudán.

Por otra parte, los grupos tribales no solamente se han situado en el marco del crimen organizado. También se han establecido en torno a dos tipos de actividades: la protección de personas –especialmente trabajadores extranjeros de las infraestructuras

²⁰ BAKRANIA, S. (2014): «Libya: border security and regional cooperation», GSDRC Applied Knowledge Services.

²¹ LACHER, W. (2012): *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf.

²² MCGREGOR, A. (2013): «Tribes and Terrorists: The Emerging Security Threat from Libya's Lawless South», *Jamestown Terrorism Monitor*, 11 (2). Disponible en: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=40367&tx_ttnews%5BbackPid%5D=684&no_cache=1#.UheDDmShIVd.

²³ THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME (2018): *Responding to the Human Trafficking-Migrant Smuggling Nexus with a focus on the situation in Libya*, Policy Note. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/Reitano-McCormack-Trafficking-Smuggling-Nexus-in-Libya-July-2018.pdf>.

²⁴ EL-KATIRI, M. (2017): *State-building challenges in a post-revolution Libya*, US Army War College.

críticas petroleras o energéticas— ante los riesgos de secuestro y extorsión, y como guardias de seguridad en tales emplazamientos. Se ha producido una «competitividad intertribal por la consecución de concesiones»²⁵, en particular entre las tribus tuareg, tubu y bereber, en las regiones de Sebha, Kufra y Awjala/Jalu respectivamente.

Así, las empresas extranjeras, a nivel operacional, asumen altos riesgos para su personal y propiedades cuando acceden a Libia. El medio al cual recurren para asegurar la protección de sus infraestructuras, ante la desconfianza frente a las tribus, es el conglomerado de empresas privadas militares y de seguridad.

Tal y como se ha verificado por el Observatorio de Monitorización de Libia del DCAF²⁶, buena parte de las milicias dispersas por el país utilizan mercenarios o recurren a este tipo de corporaciones. Es desde el Ejército Nacional Libio (LNA) del general Khalifa Haftar en donde estas empresas tienen mayor presencia. Concretamente, en marzo de 2019, *The Telegraph* verificó que alrededor de 300²⁷ mercenarios procedentes de Rusia, vinculados a la inteligencia militar rusa, le asistían y apoyaban en el este de Libia.

Asimismo, se han establecido contratos con empresas privadas, como la contratista Wagner²⁸, brazo no oficial del Ministerio de Defensa ruso. No obstante, el Gobierno ruso ha negado²⁹ tener presencia, pese a las evidencias demostradas en cuanto a la provisión a Haftar de artillería, tanques y drones en la *Operación Dignidad*³⁰. También se afirma que Haftar ha recibido a mercenarios procedentes de la lucha kurda iraquí a través de la empresa de seguridad Frontier Services Group³¹, liderada por Erik Prince, antiguo presidente de Blackwater.

En lo referido al área controlada por el Gobierno reconocido por Naciones Unidas, no existe demasiada información. Si bien desde la UNSMIL se han emitido informes³² en

²⁵ *Op. Cit.*, pág. 35

²⁶ Desde el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF, en Ginebra, Suiza) se realiza un seguimiento diario de la cuestión a través de la plataforma *Marsad*. Para más información, véase: https://www.marsad.ly/marsad_actors/private-military-security-companies/.

²⁷ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/04/300-russian-mercenaries-fighting-haftar-libya-western-news-reports-say/>.

²⁸ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2018/11/11/russian-businessman-linked-sending-mercenaries-syria-attends-meeting-haftar-moscow/>.

²⁹ En línea en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/07/russia-denies-presence-benghazi/>.

³⁰ En febrero de 2014, el general Haftar anunció la disolución del Congreso Nacional General, parlamento electo del país que había extendido unilateralmente su mandato. Siendo Haftar acusado de golpe de Estado, inició ataques al Parlamento libio así como a milicias en Bengasi, así como al aeropuerto internacional de Trípoli en noviembre del mismo año.

³¹ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/04/29/mercenaries-sent-fight-alongside-haftar-libya/>.

³² Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2018/04/10/libyas-foreign-militias/>.

donde se acusa de la presencia de mercenarios en el lado de Haftar, poco se ha hablado de lo concerniente a la zona bajo dominio del Gobierno reconocido por Naciones Unidas. La empresa de soluciones de tecnología, logística y seguridad internacional estadounidense, Culmen International, ha anunciado que va a ser responsable³³ de incrementar la seguridad aeroportuaria del país, mejorando su capacidad para monitorear amenazas terroristas, realizar cribado y seguimiento del tránsito de potenciales sospechosos, y para desarrollar procedimientos operativos estándares para mitigar tales amenazas a través de los tres aeropuertos principales del país mediante evaluaciones, adquisición de equipos, entrenamiento y formación, y el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Nacional para la Aviación.

La gestión fronteriza como variable de fraccionamiento

En primer lugar, la seguridad terrestre transfronteriza suele ser canalizada a través de acuerdos bilaterales con países vecinos. Por un lado, con Túnez hubo resistencias iniciales por la falta de voluntad de compartir equipamiento e información con fuerzas libias. Además, la población local de frontera afirmó en una encuesta percibir en el refuerzo fronterizo una amenaza mayor³⁴ que el yihadismo, dado que sus principales fuentes de ingresos³⁵ son el contrabando y el comercio informal. Los retos todavía permanecen, pero las Cámaras de Comercio de ambos países han decidido acordar políticas arancelarias y de subsidio simétricas progresivamente³⁶. Por otro lado, el caso de Níger se relaciona más bien con el tráfico de personas. Pese a la llamada del ministro de Interior italiano a los líderes locales tribales para un acuerdo de gestión, no hubo ningún resultado positivo. Asimismo, la prioridad de Frontex³⁷, con un acuerdo específico con Níger, es negociar un control de la frontera entre ambos países.

En materia de seguridad marítima, existen tres riesgos motor³⁸: la amenaza de hundimientos provocados, los daños colaterales por las batallas contra el Estado

³³ Disponible en: <https://www.marsad.ly/en/2019/03/09/us-company-begin-overseeing-libyas-airport-aviation-security/>.

³⁴ INTERNATIONAL ALERT (2016): *Marginalisation, insecurity and uncertainty on the Tunisian-Libyan border: Ben Guerdane and Dhehiba from the perspective of their inhabitants*, International Alert.

³⁵ WORLD BANK (2017): *Impact of the Libya Crisis on the Tunisian Economy* (febrero de 2017), World Bank.

³⁶ AFRICAN UNION (2013): *Concept Note: Enhancing Operational Land Border Security Cooperation in the Sahelo-Saharan Region*, African Union.

³⁷ ZANDONINI, G. (2018): «The new European border between Niger and Libya» (11 de mayo de 2018), *Open Migration*. Disponible en: <https://openmigration.org/en/analyses/the-new-european-border-between-niger-and-libya/>.

³⁸ Op. Cit., pág. 47.

Islámico en puertos petrolíferos del golfo de Sirte y el riesgo para los buques de pesca extranjeros y pequeños botes en las fronteras marítimas con Túnez y Egipto, que además ponen en peligro la provisión de asistencia humanitaria al destruir las cadenas de suministro y la modificación de las rutas tradicionales de custodia, procedimiento y reglas de distribución³⁹. Libia está recibiendo cooperación técnica, apoyo en planificación estratégica y búsqueda de vías de financiación, así como servicios de inteligencia para el entrenamiento e información marítima, y prevención de riesgos, por parte de la African Maritime Safety and Security Agency⁴⁰.

En lo vinculado a la seguridad aérea, los aeropuertos del oeste y del este asumen riesgos diferenciados. Mientras que los aeropuertos del oeste son más vulnerables a combates sobre el terreno o ataques aéreos, los del este son objetivo potencial del uso de SVBIEDs, coches bomba, por parte de grupos yihadistas.

Líneas de acción planteadas para la reforma del sector de la seguridad

Con el fin de aunar todos estos obstáculos, el Gobierno libio lanzó una serie de Rondas Ministeriales Internacionales desde febrero de 2013 en las que se establecieron seis áreas de prioridad: la construcción de una arquitectura de seguridad nacional así como su coordinación; el desarme, desmovilización y reintegración; el control de armas y municiones; la gestión fronteriza; la reforma y desarrollo de la defensa; y la reforma y desarrollo de la policía.

Las oportunidades que Libia puede aprovechar para su mejora son el restablecimiento de una economía saludable, con un funcionamiento efectivo del sector petrolífero para capacitar una mejor distribución de los fondos obtenidos. Otro requisito indispensable es la consecución de una justicia transicional funcional. El uso temporal de costumbres locales para la resolución de conflictos y la mediación basada en las tradiciones permitió en los primeros años prevenir choques internos, si bien esto no garantiza que las milicias tribales dejen de realizar actividades ilícitas.

Esto plantea también la dicotomía «seguridad híbrida vs. alternativa»: Habiendo presentado la hibridación del sistema de seguridad que el Gobierno interino inicial fomentó prestando apoyo a las milicias revolucionarias, y las debilidades que conlleva, el sector de seguridad oficial fue perturbado por esta mixtura. Así, se apuesta por un

³⁹ POTHECARY, J. (2017): «Contested seas: maritime security in Libya» (20 de junio de 2017), CIMSEC. Disponible en: <http://cimsec.org/contested-seas-maritime-security-libya/32740>.

⁴⁰ Véase: <http://www.amssa.net/>.

modelo alternativo. El reto principal para proveer de seguridad fronteriza es conseguir un sector de la seguridad inclusivo y que rinda cuentas, poniendo fin a las confusas cadenas de mando, las rivalidades entre los grupos así como los líderes, las misiones redundantes y la competición burocrática sobre los recursos⁴¹.

En 2013, la gran mayoría se incorporó a dos coaliciones paraguas: los Comités de Seguridad Suprema (SSC) y el Libya Shield (establecidos por la gendarmería transicional). Una minoría importante de grupos han entrado a formar parte del Aparato de Seguridad Preventiva, una fuerza de contrainteligencia. Teóricamente, las dos primeras se hicieron para aumentar y fortalecer el ejército regular y la policía. Sin embargo, actuaban con un elevado grado de autonomía, con agendas políticas ideologizadas, y en clave local. Esto se relaciona con el dilema del tratamiento de los «baby vs. bathwater»⁴², siendo los primeros aquellos soldados entrenados profesionalmente desde 2011, y los segundos aquellos con experiencia bajo el régimen de Gadafi. Si bien en 2015 se revocó el Political Isolation Law por el cual se aislaba de toda participación política y militar a antiguos miembros del régimen de Gadafi, el desafío de la integración de los bathwater y la pacificación de relaciones entre ambos grupos no se ha resuelto todavía.

La cuestión de la centralización-descentralización del sector de la seguridad también está en debate. El 17 de diciembre de 2015 se firmó el Acuerdo Skhirat, dentro del marco del Acuerdo de Gobierno Nacional, por el cual se estipulaba la creación de un Consejo Presidencial y de un Consejo Militar, cada uno responsable de dimensiones diferentes. El Consejo Militar sería responsable de la división y la reintegración de las fuerzas en varias especializaciones. Desde 2011, los esfuerzos de crear instituciones de seguridad centralizadas han fracasado. En ese sentido, se plantea como opción, la resolución de este dilema de estructuración a través de un sistema dual: la centralización del liderazgo, como forma de prevenir riesgos y fragmentaciones, junto con una descentralización de las especializaciones. Las unidades especiales adquirirían mayor autonomía para cumplir con sus cometidos, a saber: la seguridad fronteriza, costera, la seguridad de infraestructuras críticas de hidrocarburos, la policía local y la supervisión de inmigración irregular. En relación a los grupos tribales, Ziad Akl⁴³ señala que no deben adquirir

⁴¹ WEHREY, F.; y Cole, P. (2013): *Building Libya's Security Sector*. Washington D.C.: Carnegie International Endowment for Peace. URL: http://carnegieendowment.org/files/building_libya_security.pdf.

⁴² *Op. Cit.*, pág. 7.

⁴³ AKL, Z. (2017): «Military Institutionalisation and Security Sector Reform in Libya», 35 Papers IEMed., EuroMesco, pág. 9.

autonomía plena por los riesgos que se han presentado anteriormente. Es interesante la creación de una Comisión de Asuntos Militares para registrar las intenciones y aspiraciones de los grupos. De tales conversaciones ha nacido el Programa Libio para la Reintegración y el Desarrollo.

Así, ante los retos que se presentan, se plantean tres escenarios posibles⁴⁴, según el *Political Framework for a Crisis Approach* planteado por el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea. Un estancamiento o punto muerto, sin claro ganador; una escalada de la violencia, con un nivel elevado de violencia; o un cese de las hostilidades y la retoma del proceso político. En cualquiera de los casos, para lo concerniente a la reforma del sector de la seguridad se requiere un diálogo nacional en donde se plantee la seguridad como una cuestión estratégica nacional, pero entendiendo a su vez las idiosincrasias locales.

Conclusiones

Como se ha visto, tanto la voluntad política como la mediación son relevantes. Sin embargo, otros factores vinculados con la planificación estratégica también requieren consideración. Para ello, ante el dilema entre un modelo de Reforma o Reconstrucción del sector de la seguridad, se apuesta por el primero. La asimilación de las milicias dentro de las estructuras estatales es el enfoque más apropiado ante el dilema de una estructura estatal débil y la ausencia de una fuerza militar dominante capaz de debilitar a las milicias. Además de esta propuesta-marco, se propone la aplicación de las siguientes recomendaciones:

El sector de la seguridad en Libia sigue representando una amenaza para la estabilidad en el marco de la profunda complejidad del país, así como también para el resto de la región. El carácter acumulativo de las amenazas, la multiplicidad de respuestas a los riesgos, el solapamiento de las distintas capas de efectividad-inefectividad a las que se enfrenta cada una de ellas, y el mayor impacto relativo de las coyunturas críticas en territorio libio respecto a otros países con una gobernanza más fortalecida generan lo que se ha querido denominar un efecto bola de nieve en la asunción de la gestión de la reforma del sector de la seguridad: el exponencial crecimiento a gran velocidad de desafíos que tiene.

⁴⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2014): *Libya, a Political Framework for a Crisis Approach* (1 de octubre de 2014). Doc. 13829/14.

Medida planteada	Resultado esperado
REDACCIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE SEGURIDAD:	Reestructuración, formación y reequipamiento de las agencias de inteligencia, policía y Fuerzas Armadas
Inclusión de una provisión constitucional en la Constitución de 2011 ⁴⁵ sobre el control ejecutivo de las Fuerzas Armadas a través de un Consejo Militar que colabore paralelamente con el Consejo Presidencial	- Debida diligencia en las actuaciones emprendidas militarmente por parte del Gobierno - Centralización del liderazgo para generar legitimidad
Creación de un Consejo de Seguridad Nacional	- Creación de una política de seguridad con vigilancia legislativa
Prioridad de la construcción de capacidades y de desarrollo institucional –sectores de interior y justicia– previamente al refuerzo del reclutamiento, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas operativas	- Generación de medidas de confianza en los soldados recién inscritos ante las cadenas de mando y doctrina que deben cumplir
Fortalecimiento de la capacidad de logística y transporte de recursos en las infraestructuras críticas: industria petrolífera y activos energéticos	- Atracción de inversores internacionales - Sostenimiento de las arcas públicas para el desarrollo de nuevos ámbitos: formación en doctrina y disciplina de las Fuerzas Armadas, dotación de salarios regulares y adecuados
Reestructuración de la comunidad de inteligencia	- Vigilancia de sus actividades a través de la obligatoriedad de informes de rendimiento del desempeño
REDACCIÓN DE UNA HOJA DE RUTA (ROAD MAP):	Metas e indicadores específicos para las unidades operativas e institucionales anteriores
Facilitación de la redacción de guías para cada una de las unidades especializadas	- Garantizar la autonomía y la descentralización en la especialización
Creación de planes a nivel ministerial para la autorización e implementación de reforma institucional y construcción de capacidades	- Legitimación del nuevo Ministerio de Defensa (antes inexistente con Gadafi) y de una Agencia Central de Inteligencia (antes dispersa en comités populares de base informalmente)
Actualización de las infraestructuras clave	- A través de sistemas electrónicos para la administración, la modernización de las prácticas de gestión, una nueva forma de contratación para las adquisiciones
Legislación con definición clara de la cadena de mando en el seno de cada Ministerio	- Evitar solapamientos y competitividad
Reforzamiento del papel civil en las relaciones cívico-militares	- Asegurar la vigilancia civil de las acciones de los Ministerios vinculados a la seguridad - Mejora de las relaciones cívico-militares

⁴⁵ Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2011.pdf.

RETOS PARTICULARES:	
Ante el elevado nivel de dependencia de altos cargos designados políticamente y la decisión discrecional informal con grupos armados, se necesita:	- Sistema de adquisición racionalizado - Desarrollo de entrenamiento y despliegue - Dirección estratégica clara - Transparencia en la distribución de recursos
Ante disfuncionalidad, retraso o paralización de procesos:	- Aprender del mayor nivel de coordinación del que goza la policía⁴⁶ (aunque carece del equipamiento suficiente para luchar contra el narcotráfico) - Elevar el nivel de coordinación interna entre grupos

La importancia de seguir trabajando por el sector de la seguridad es clave. Por un lado, porque su reforma garantiza un proceso político y técnico de mejora de la seguridad humana, dentro de un marco de control civil democrático y una buena gobernanza, y delimita los roles, responsabilidades y acciones en el nexo seguridad-justicia. Por otro lado, porque la gobernanza del sector de la seguridad provee de instituciones de seguridad transparentes, estables y que proveen de servicios públicos adecuados para la sociedad. Más allá de la consideración de si tal complejo marco posee una solución totalizante, el reto principal de Libia será el de garantizar un equilibrio entre las políticas nacionales que debe estructurar, junto con una coordinación con la clave local en que reside el interés de su ciudadanía.

Raquel Esther Jorge Ricart*
 Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos
 Becaria investigadora IEEEE.

* Documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEEE, tutorizadas por el coronel Pedro Sánchez Herráez.

⁴⁶ Op. Cit., pág. 24.

*Nuria Portero Alférez**

La desinformación como factor
desestabilizador en Libia

La desinformación como factor desestabilizador en Libia

Resumen:

La situación de Libia desde el año 2014 supone un punto de inflexión que lleva a la fragmentación política, militar y social del país. En este contexto, y con la operación de liberación de Trípoli por el general Khalifa Haftar, numerosos actores toman partido y comienza una guerra de información en redes sociales con técnicas propagandísticas y desinformativas que desestabilizan y dividen aún más el país.

Palabras clave:

Libia, desinformación, propaganda, actores internacionales, Haftar, recursos energéticos y naturales, Twitter, Facebook y redes sociales.

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

Disinformation as a destabilizing factor in Libya

Abstract:

Since 2014, the situation in Libya represents a turning point in the political, military and social fragmentation of the country. In this context, and with the general Khalifa Haftar's Tripoli operation liberation, many actors have taken part in the conflict and an information war has started, where propaganda and disinformation are spread across social media to further destabilize and divide the country.

Keywords:

Libya, disinformation, propaganda, international actors, Haftar, energetic and natural resources, Twitter, Facebook and social media.

Introducción

Libia sigue siendo en la actualidad un Estado donde la fragmentación es indiscutible. De hecho, los actores que compiten por la obtención de ese poder son los actores primarios influyentes y, simultáneamente, las poderosas subestructuras sociales, como, por ejemplo, las tribus en Libia y personas influyentes desarraigadas de la política, cuya transitoriedad es parte del orden social libio. Por ende, se afirma que, desde la caída de Gadafi y las elecciones de 2014, tanto las variaciones en las relaciones de poder como sus modificaciones son constantes.

Como consecuencia de lo anterior, la lógica puede inducir a pensar que los actores principales pueden haber instrumentado campañas de propaganda política basadas en informaciones inconsistentes con el objetivo de motivar al «público» adepto de cada facción, y a su vez, divulgar informaciones falsas para restarse poder mutuamente.

Por otra parte, las redes sociales son herramientas de comunicación fáciles de usar, además de facilitadores de «múltiples» realidades que pueden obedecer a los objetivos estratégicos de los bandos enfrentados y sus respectivos aliados.

De esta forma, el presente análisis trata de investigar la posible existencia de campañas de desinformación con fines estratégicos dentro de Libia y conocer si, en las actuales condiciones, los ciudadanos libios y el resto de los actores tienen alternativa de obtener información lo suficientemente fiable.

Libia: una compleja realidad

Contexto político-social desde 2014

Libia presenta un escenario nacional convulso con implicaciones internacionales debido a la cantidad de actores endógenos y exógenos involucrados en el país. Todos ellos buscan una posición de poder en Libia, ya sea en el escenario político o en el económico. Asimismo, es preciso no olvidar la posición geoestratégica de Libia, entre Europa y África, sumado a su condición de país árabe y su riqueza en hidrocarburos.

Al hablar de Libia, es necesario evitar la mentalidad occidental en todos sus aspectos (político, social, económico y militar). Por ello, para entender este análisis y el contexto de Libia es muy importante tener presente la cosmovisión de la cultura árabe y, en especial, la libia, donde el sistema tribal es el epicentro de su sociedad.

Los actores tribales en Libia son muy importantes a la hora de explicar el conflicto y su papel en la desinformación, ya que ejemplifican la complejidad existente en el país entre

los bandos. En Libia existen en torno a 140 tribus con distintas tradiciones e idiosincrasias¹. De hecho, la población se guía por códigos y reglas de alta lealtad, obediencia y fidelidad al líder de la tribu, lo que en ocasiones condiciona el sistema político y social.

No obstante, uno de los mayores condicionantes de la realidad libia es su división desde la invalidación de las elecciones de 2014 y el posterior Acuerdo Político Libio en 2015². Desde entonces, existen dos Gobiernos: el Gobierno de Trípoli³, Gobierno de Acuerdo Nacional, apoyado por Naciones Unidas, cuyo líder es Fayez al Serraj; y el Gobierno de Tobruq⁴, leal al Gobierno de Al-Bayda y con el apoyo de las Fuerzas Armadas Nacionales Libias (ENL), lideradas por el general Khalifa Haftar.

Asimismo, cabe mencionar que esta fragmentación política no consiste tanto en una pugna ideológica, sino más bien en una lucha por el control de los hidrocarburos, al ser Libia una de las mayores economías petroleras del continente africano⁵.

Finalmente, el elemento esencial que se extrae de la situación en Libia es la complejidad del conflicto por diversos motivos: la amalgama de actores nacionales e internacionales actuando bajo el mismo paraguas con intereses contrarios, el uso de la desinformación y propaganda como desestabilizadores y el efecto de la compleja sociedad tribal.

Intereses y actores

Para dar una pincelada de la extrema complejidad del entorno libio y esbozar una imagen sucinta de la multiplicidad de actores e intereses en pugna, basta pensar en la división política del país (Gobierno de Trípoli y Gobierno de Tobruq), la división geográfica de sus provincias (Tripolitana, Cirenaica y Fezzan), así como tomar en consideración las tribus que se asientan en Libia y la gran cantidad de recursos energéticos (petróleo, gas y uranio) y naturales (oro y agua) que presenta el territorio.

¹ SOTO REYES, J: «La distribución del poder en la Libia pos-Gadafi: un análisis desde la sociología del poder», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, pág. 6, 7 de julio de 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/reim2017.23.0004>.

² Acuerdo Político Libio fue firmado en Marruecos y auspiciado por la *Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL)*.

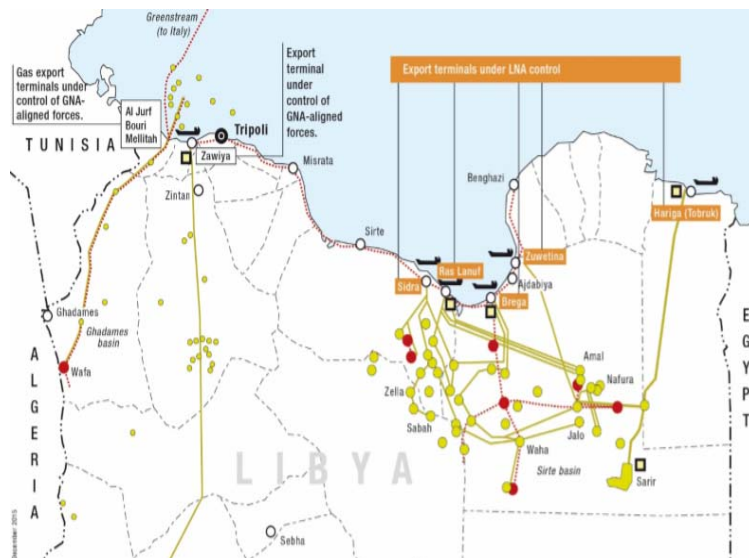
³ Trípoli es la capital de Libia, situada en la región de Tripolitana, en el noroeste del país.

⁴ Tobruq es una ciudad libia, situada en la región de Cirenaica, en el noreste del país.

⁵ CHOSSUDOVSKY, M.: «Operación Libia y la batalla por el petróleo: Rediseño del mapa de África», *Global Research*, 9 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.globalresearch.ca/operation-libya-and-the-battle-for-oilredrawing-the-map-of-africa/23605>.

Si se atiende a los puntos clave, entre los factores endógenos est  n presentes Trípoli (noroeste), la provincia de Cirenaica (este) y Fezzan (suroeste). En primer lugar, Trípoli es núcleo de exportaciones de los hidrocarburos (extraídos del sur) gracias a la cercanía con los puertos situados en Sabratah. En segundo lugar, Cirenaica es una zona abundante de terminales de exportación petrolífera (golfo de Sirtre), cuyas posiciones est  n en Azzuwaytinah, Al-Brayqah, Ras Lanuf y Al-Sidrah. Igualmente, es importante destacar la relevancia de Cirenaica por la gran bolsa de agua mineral. Finalmente, la importancia de Fezzan se asienta en la existencia de pozos petrolíferos y la extracción de uranio concentrado, localizada en la ciudad de Sabha. Asimismo, se destaca la zona de los montes Tibesi (controlado principalmente por la tribu Teda), lugar en el que existen grandes reservas de oro⁶.

En cuanto a los actores endógenos (nacionales) principales en Libia son el Gobierno de Tobruq con el general Khalifa Haftar, la milicia Zint  n, el Ejército de Liberación Nacional (ENL) y la tribu Tubu; y el Gobierno de Trípoli con Faye   al Serraj⁷, la milicia de Misrata y la tribu Tuareg. Del mismo modo, los actores exógenos (internacionales) plantean un escenario similar de rivalidades geoestratégicas a nivel político, económico y militar.



⁶ ZAPITA, S.: «Libya remains the main source of destabilization of Sahel countries: a report», *Libya Herald*, 27 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.libyaherald.com/2017/06/27/libya-remains-the-main-source-of-destabilization-of-the-sahel-countries-a-report/>.

⁷ Presidente del Gobierno de GAN (Gobierno de Acuerdo Nacional).

Entre los apoyos de Haftar, Arabia Saudí le apoya políticamente, ya que su victoria en Libia beneficiaría su proyecto de controlar la administración de puertos y aeropuertos de otros países. Igualmente, cuenta con el apoyo logístico-militar de Egipto, debido a las inversiones libias en el país, y Emiratos Árabes Unidos (EAU), con el objetivo de frenar el control de los islamistas en los hidrocarburos⁸. De igual modo, Francia apoya este bando con argumentos de lucha antiterrorista, pero con especial ahínco sobre la inestabilidad del comercio francés en Libia, mientras que Rusia tiene un propósito a largo plazo de expandir su presencia en África.

Por el contrario, Serraj y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) cuentan con el apoyo político y militar de Catar y Turquía, bajo el respaldo argumental de acabar con el «terrorismo»⁹ de Haftar y sus aliados. Asimismo, este bando cuenta con el apoyo de Italia que tiene grandes intereses en el este del país respecto de la industria petrolera. Finalmente, la figura de Estados Unidos se mantiene oficialmente neutral a pesar de haber mantenido conversaciones directas con Haftar.

Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar la influencia directa de los actores endógenos y exógenos en la situación actual de Libia. A través de posicionamientos políticos, abastecimiento de armas y el uso de mecanismos de desinformación y propaganda, se imposibilita tomar una acción conjunta para acabar con la crisis en el país¹⁰.

⁸ SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 11, mayo de 2019. Disponible en:

https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZIoP3ezi28E17haIDjJHWQCc.

⁹ En estos términos, tildar a un bando de terrorista legítima «plenamente» su acción contra este pese a ser un hecho veraz o no.

¹⁰ SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 11, mayo de 2019. Disponible en:

https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZIoP3ezi28E17haIDjJHWQCc.

Propaganda y desinformación en las redes sociales

A continuación, en el presente epígrafe se harán unas consideraciones generales sobre la desinformación y propaganda en redes sociales para después profundizar en el caso de estudio de Libia.

Las redes sociales son fuentes inagotables de consumo de información y, por ello, se han convertido en una de las herramientas de comunicación política dominante a nivel global, aunque se deben contemplar con una cierta desconfianza. Debido a la funcionalidad de las redes sociales como dominio habilitador de comunicación preferente, se debe tener presente que las compañías tecnológicas pueden generar actividades de reingeniería mental y social, cuya implicación directa se centra en influir sobre la población local y global¹¹.

Se ha demostrado que la era digital ha provocado cambios sociales en gran parte del mundo, pero en especial en la región del norte de África y Oriente Medio¹². Se estima que para 2021, en la región árabe, habrá alrededor de 160 millones de usuarios en redes sociales¹³, por lo que sería conveniente implantar medidas de seguridad que eviten la promulgación de propaganda y/o campañas de desinformación en la red.

Como consecuencia del gran impacto que puede generar la desinformación en Estados democráticos y no democráticos, en el caso de Libia se puede vincular con las denominadas operaciones psicológicas (*PSYOPS*). La OTAN las define como «el conjunto de actividades psicológicas planeadas en paz, crisis y guerra dirigidas a audiencias enemigas, amigas y neutrales para influir en actitudes y conductas que afecten al logro de objetivos militares y políticos»¹⁴.

Este conjunto de operaciones psicológicas con intención de influir sobre la población ha sido siempre una de las técnicas más usadas durante periodos de inestabilidad. Además, sumado a las herramientas de desinformación y propaganda difundidas en la actualidad a través de los medios habilitadores (redes sociales), se refleja la creación de una

¹¹ SOCIAL MEDIA: *Disinformation and «fake news»: Interim Report*. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcommeds/363/363.pdf>.

¹² FADI, Salem: «The Arab World Online 2017: Digital Transformations and Societal Trends in the Age of the 4th Industrial Revolution», Mohammed Bin Rashid School of Government & Mohammed Bin Rashid al Maktoum Global Initiatives, págs. 1-63. Disponible en: <https://www.mbrsg.ae/getattachment/d01358ac-8557-4954-b27f-95ddc5caef5f/TheArab-World-Online-2017>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ VÁZQUEZ, M.: *Las operaciones psicológicas y operaciones de información de campaña*, pág. 40, XXX Curso de EMACON, 1998. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4643368.pdf&ved=2ahUKEwjgZYWh>.

realidad paralela generada a través del engaño y la tergiversación de la información donde la población es utilizada como receptores de esa desinformación con un efecto multiplicativo.

Por ello, si bien es cierto que las *PSYOPS* abarcan más que la propaganda, esta desempeña un papel primordial dentro de estas, con especial relevancia en las redes sociales. Propaganda es «aquella información, ideas, doctrinas o llamamientos difundidos con el objeto de influenciar las emociones, opiniones, actitudes o comportamientos de una audiencia a un objetivo determinado, en beneficio del que la realiza»¹⁵. Asimismo, se considera que la eficacia de la propaganda aumenta cuando se fundamenta en un fuerte conocimiento de las condiciones y actitudes de la audiencia receptora, cuando se utiliza información creíble y veraz, y cuando se usa información atractiva para el receptor.

Por otro lado, dentro del esquema de la difusión de informaciones falsas, se reconoce la importancia de la desinformación cuando se define como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público»¹⁶.

En vista de su importancia e impacto, la estrategia de desinformación habilitada en redes sociales consiste en el aprovechamiento de la complejidad del dominio del ciberespacio, así como de la dificultad de percepción entre lo virtual y lo real, unido a las difíciles relaciones existentes entre lo internacional y lo nacional. Por consiguiente, los objetivos más destacados de la desinformación consisten en aprovechar la ambigüedad y/o vacío de poder para aumentar las divisiones en la estructura social, modificar opiniones y preferencias, falsear expectativas de futuro, etc.

Por lo tanto, a través de las redes sociales se puede librar una auténtica «operación militar» que, desde el ámbito de la desinformación, contribuya y facilite alcanzar los objetivos señalados en un plan de campaña. De esta forma, la relevancia de la propaganda y la desinformación se analizará en profundidad teniendo como caso de estudio, Libia, donde a través de estas actividades, numerosos actores (endógenos y exógenos) hacen de Libia un país ingobernable, sin un poder central único y con una división social y política exacerbada; no solo por el condicionante endógeno de ser una

¹⁵ *Ibid.*, pág. 42.

¹⁶ *La desinformación en línea: un enfoque europeo*. Com-2018-236-F1-es-main-part-1 Bruselas, 26.4.2018 COM(2018), 236 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo.

sociedad con un fuerte componente tribal, sino también, y entre otros aspectos, por la mala redistribución de los recursos naturales.

Un apunte sobre la desinformación en Libia

Desde la óptica de la inteligencia, es conveniente tener presente en todo momento la fiabilidad de la información. Sin embargo, tras realizar un proceso colectivo de opiniones coherentes en redes sociales¹⁷, a lo largo de un corto período de tiempo, la incertidumbre sobre el futuro de Libia puede apreciarse a través del número de opiniones que se reparten dentro del campo digital.

Conviene adelantar que, dentro del panorama político, militar y económico actual de Libia, obtener información fiable se convierte en una tarea desafiante, entre otros motivos, por el problema de contención. Este resalta la dificultad de medir, y, sobre todo, de limitar la propagación de noticias falsas o erróneas de las redes sociales debido al ingente número de actores operantes y, como consecuencia de la imposibilidad de monitorizar toda la información, rápidamente difundida.

A pesar de ello, el informe mensual de *Democracy Reporting International* de diciembre de 2018¹⁸ recoge información y plantea que en Libia existe una gran propaganda emitida por parte de los actores internos libios, por ejemplo, las milicias. Sin embargo, a pesar de la escasez de cuentas oficiales, establecen que aquellas que tienen un mayor grado de influencia son las pertenecientes a figuras políticas, instituciones gubernamentales o *influencers*. Asimismo, se manifiesta que en muchas cuentas libias de Facebook o Twitter se encuentra una narrativa clave que modifica la opinión pública de Libia y que configura una manipulación en los medios de comunicación.

De hecho, la situación de Libia presenta una huella digital prácticamente inabarcable. Al incluir el motor de búsqueda Google como herramienta de obtención, y las palabras clave «Libya+News» y «Libia+Noticias» (acción que realizaría cualquier individuo que deseara obtener información sobre la situación en Libia), la huella digital acumulada arroja un resultado de 209 millones de entradas indexadas¹⁹.

¹⁷ Análisis realizado por la autora, en el que se extraían numerosas opiniones de las redes sociales como Facebook y Twitter. Fecha de análisis 25 abril de 2019.

¹⁸ DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL: «Libya social media monitoring report», diciembre/enero 2018. Disponible en: <https://www.democracy-reporting.org/libya-social-media-report/january/>.

¹⁹ Análisis realizado por la autora, donde se realiza una búsqueda de las entradas de Google con las palabras clave (Libya+News) y (Libia+noticias) con el objetivo de ver la relevancia del tema. Fecha de análisis 26 de abril de 2019.

Igualmente, al realizar la misma acción, esta vez, en la red social Facebook y Twitter, en una primera exploración de búsqueda, la base de información fiable resulta muy limitada. Sin embargo, al introducir los términos de búsqueda anteriores y añadiendo operadores booleanos²⁰ preferentes, con términos que requieren una elaboración de búsqueda de información más compleja, la mayoría de las «informaciones» más frecuentes que se obtienen se dividen en seis grupos:

1. Intercambio de opiniones en forma de hechos que no pueden verificarse;
2. Agregaciones sobre preferencias particulares de los usuarios;
3. Reflexiones donde prevalecen referencias a hechos publicados en prensa (constatados y no constatados);
4. Juicios personales de carácter religioso;
5. Datos numéricos que no pueden contrastarse;
6. Preguntas frecuentes sobre posibles evoluciones de actividades terroristas.

Por último, la bifurcación temática preferente en los últimos dos meses (abril-mayo 2019) versa sobre el Ejército Nacional Libio (ENL) de Khalifa Haftar y la ofensiva a la capital libia, Trípoli, y las referidas a la coalición del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), respaldado por la ONU. De la misma manera, los actores externos también son indisociables a la temática referida. Por ejemplo, si utilizamos un motor de búsqueda con la temática «Khalifa Haftar + offensive + Tripoli», se obtendrán 10,6 millones de entradas indexadas²¹.

De hecho, en la siguiente nube de palabras clave se observan las 50 palabras más relevantes en el periodo de la ofensiva en Trípoli. La mayoría de las etiquetas se crean en inglés (#libya, #tripoli) y algunas palabras significantes en árabe (ال وطنية «nacional»), refiriéndose al Ejército Nacional Libio, junto con جيش («ejército») و الليبيين («libios»); al وفاق «accord» و وحدة «unity» haciendo referencia al Gobierno de Acuerdo Nacional, entre otras²².

²⁰ Los «operadores booleanos» también llamados operadores de búsqueda son nexos lógicos entre los términos que explican la relación entre conceptos de búsqueda. La adecuada utilización de estos operadores permite mejores resultados en la recuperación de información.

²¹ Análisis realizado por la autora con fecha de 26 de abril de 2019.

²² SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 11, mayo de 2019. Disponible en: https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZIoP3ezl28E17haIDjJHWQCc.



Campañas de desinformación entre los actores

Entre los días 3 y 4 de abril de este año, el autoproclamado Ejército Nacional Libio (ENL), liderado por Khalifa Haftar, lanzó una ofensiva armada (*Operación Liberación de Trípoli*) en la capital contra las fuerzas de Tripolitana y el Gobierno de Acuerdo Nacional desde Cirenaica²³. El objetivo principal era tomar la capital para obtener la legitimidad nacional e internacional necesaria para poder gobernar en Libia. En base a este suceso político-militar, la desinformación y propaganda sobre la actividad táctica y operativa de ambos bandos se propaga rápidamente a través de las redes sociales, blogs y prensa nacional e internacional bajo lo que se denomina «guerra de información»²⁴.

Se manifiesta que la detección de varias actividades estratégicas se localiza en blogs árabes informativos como *Bald-News*, *Arabyoum*, *Sabq-Sa*, *Alsharqtimes*, *MedanElakhbar* y *Uk-Arabicnews*. Estos publican de forma automatizada numerosos artículos, en los cuales Haftar aparece citado en más de 15.000 ocasiones desde el día de la ofensiva²⁵.

²³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL: «Situación en Libia», 17-04-2019, Gobierno de España, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/situacionC3%B3n-libia-17042019>.

²⁴ Término comúnmente conocido en inglés como *Information Warfare*.

²⁵ SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 2, mayo de 2019. Disponible en: https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZIoP3ezl28E17haIdjJHWQCCc.

Como consecuencia, este exceso de información, no solo por los blogs reseñados, sino también por los links en redes sociales en los que aparece mencionada la figura de Haftar, junto a opiniones e informaciones, contrastadas o no, de las cuentas pertinentes, pueden tener un efecto directo en la influencia de la población y, sobre todo, en la percepción del proceso de la ofensiva.

De hecho, otro ejemplo puede verse en la influencia de la página de Facebook de *Libya Al-Ahrar TV*, con más de 246.000 interacciones²⁶ siendo el «autor» más influyente en la red, mientras que el sitio web predominante es *arabic.rt.*, con más de 263.000 interacciones en árabe²⁷. Lo más significativo de ambas herramientas de comunicación es que *Libya Al-Ahrar* pertenece a Catar y *RT-actualidad* pertenece a Rusia, lo cual reafirma el interés expreso de países extranjeros sobre la situación libia.

Por consiguiente, Arabia Saudí, Libia, Catar, Egipto y Emiratos Árabes Unidos producen al menos tres cuartas partes del contenido detectado; y Francia, Italia, Reino Unido, junto a otros países europeos, producen información en sus idiomas respectivos sobre la crisis libia²⁸. Esta situación manifiesta un importante interés de los actores exógenos, países árabes y occidentales, en difundir noticias y comentar el panorama libio, evidenciando la audiencia global como objetivo para la desinformación. De hecho, en la siguiente tabla se puede observar la distribución de los idiomas en los que se hace mención sobre Haftar²⁹.

²⁶ *Interacciones* según la Real Academia Española es la acción que se ejerce recíprocamente entre dos o más objetos, personas, agentes, fuerzas, funciones, etc.; en este caso concreto, se contextualiza en las plataformas de redes sociales.

²⁷ SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 13, mayo de 2019. Disponible en: https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZloP3ezl28E17haIDjJHWQCc.

²⁸ SOCIAL STRATEGIC STUDIES: «Information warfare in Libya: The online advance of Khalifa Haftar», Centro Studi Internazionali e Culture Digital Media, pág. 2, mayo de 2019. Disponible en: https://cesi-italia.org/contents/Analisi/Information%20warfare%20in%20Libya%20The%20online%20advance%20of%20Khalifa%20Haftar_1.pdf?fbclid=IwAR3dbzi-7hEjs8fJXNs0T4HDx22LXhMxQ6tZloP3ezl28E17haIDjJHWQCc.

²⁹ *Ibid.*, pág. 8.

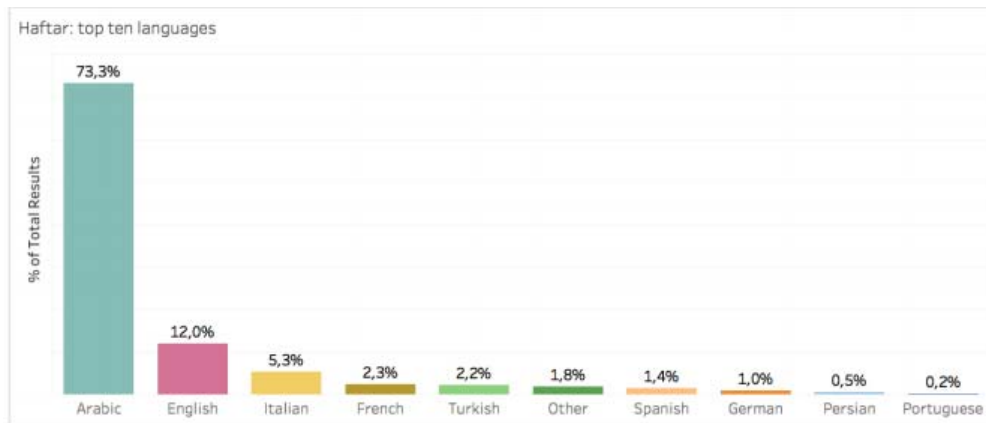


Figura 1: Distribución de idiomas.

Asimismo, Mary Fitzgerald (@MaryFitzger) en su cuenta de Twitter manifiesta cómo la información promulgada por los distintos países responde directamente a sus intereses en Libia más que a informar objetivamente sobre la situación actual.



Figura 2: Captura de pantalla de Twitter con fecha 30 de abril de 2019. Fuente: Twitter.

De hecho, muchos investigadores, como Wolfram Lacher³⁰ han demostrado la existencia de pequeñas cuentas automatizadas en redes sociales que pretenden generar tendencia y ejercer influencia sobre la posición pro-Haftar. Curiosamente, estos usuarios tienen localización expresa en Arabia Saudí, Egipto y Emiratos Árabes Unidos³¹. En la captura de pantalla a continuación se muestra la evidencia.



Figura 3: Captura de pantalla de Twitter con fecha 6 de abril de 2019. Fuente: Twitter.

Asimismo, en algunas televisiones libias, como *Libya Al-Ahrar* (anteriormente progadafista), se encuentra propaganda sobre Haftar en las que se exalta un favoritismo hacia su figura a través de publicaciones en *streaming* de canciones glorificando a Haftar y su ofensiva³². Tal y como se puede observar en la siguiente imagen de Twitter, el

³⁰ Investigador alemán especializado en Oriente Medio y norte de África en el Instituto Alemán de Asuntos Exteriores y de Seguridad. Para más información: <https://www.swp-berlin.org/en/scientist-detail/wolfram-lacher/>.

³¹ GATNASH, A.; y DAHAN, N.: «In Libya, traditional and social media are used to fuel war», *Arab Tyrant Manual*, 12 de abril de 2019, disponible en: <https://arabtyrantmanual.com/articles/in-libya-traditional-and-social-media-are-used-to-fuel-war/>.

³² GATNASH, A.; y DAHAN, N.: «In Libya, traditional and social media are used to fuel war», *Arab Tyrant Manual*, 12 de abril de 2019. Disponible en: <https://arabtyrantmanual.com/articles/in-libya-traditional-and-social-media-are-used-to-fuel-war/>.

usuario @SameralAtrush sube un video de *Libya Al-Ahrar* grabado manualmente, en el que aparece un cantante glorificando a Haftar.



Figura 4: Captura de pantalla de Twitter con fecha de 7 de abril de 2019.
Fuente: Twitter.

Este uso de las cadenas de TV, radio o redes sociales influye directamente en la población propiciando un activismo en la causa, posicionándose de un lado u otro, alentando así a una fragmentación social aún más feraz en Libia, pero, con especial ahínco en negar a la población libia e internacional información fiable con la que tomar decisiones sin sesgos externos.

Por otro lado, se destacan otros elementos desinformativos, ya mencionados en el epígrafe sobre «desinformación y propaganda», en el que se expone la lista de los seis grupos de desinformación encontrados en el análisis.

En primer lugar, se señala la «capacidad» de los usuarios de especificar datos numéricos que no se pueden contrastar, ya sea en términos de número de muertos/heridos o de ciudades invadidas/liberadas. La imagen a continuación es un claro reflejo de la situación desinformativa sobre el control de las ciudades y pueblos del país por parte de ambos

bandos. En esta se expresa que la ciudad de Yarmouk ha sido controlada por distintos bandos seis veces en un mismo día.



Figura 5: Captura de pantalla de Twitter con fecha de 11 de abril de 2019. Fuente: Twitter.

En segundo lugar, el ejemplo a continuación muestra informaciones inconsistentes o manifiestamente falsas. La cuenta *The Libya Times* (@thelibyetimes)³³ expone que los Gobiernos occidentales afirman que el líder de Dáesh se encuentra oculto en Libia, enlazando el *tweet* con un blog que simula ser un periódico oficial. Sin embargo, la información de origen se obtuvo de un periódico británico³⁴ sin mucha autoridad que no mencionaba el paradero de Abu Bakr al-Baghdadi.

³³ Para visualizar el blog: <http://www.libyetimes.net/news/173-abubakr-al-baghdadi-is-hiding-in-libya-says-british-military>.

³⁴ Disponible en: <https://www.express.co.uk/news/uk/1121577/isis-news-syria-iraq-mi5-andrew-parker>.



Figura 6: Captura de pantalla de Twitter con fecha de 12 de mayo de 2019. Fuente: Twitter.

De la misma manera, entre las informaciones manifiestamente falsas, se encuentran *tweets* de cuentas oficiales que expresan directamente su posicionamiento en un bando y, especialmente, el uso de técnicas de desinformación enmarcadas en la rivalidad y la competencia, a través de las cuales se culpa al contrario manifiestamente con el objetivo de poder llenar un vacío de poder, o poner en duda acciones pasadas de otros actores implicados.



Figura 7: Captura de pantalla de Twitter con fecha de 6 de abril de 2019. Fuente: Twitter.

En este ejemplo, se puede ver el afán de Rusia en culpar la intervención de la OTAN sobre la situación actual en Libia. No obstante, cabe cuestionar si estas afirmaciones son consecuencia de una voluntad informativa o si, por el contrario, pretenden culpar a Occidente para mejorar la imagen rusa a nivel internacional respecto de Libia e intentar reducir la influencia de Occidente en este país.

Por lo tanto, se puede concluir que existen campañas de propaganda y desinformación entre los actores que actúan en Libia, ya que podemos medir la existencia de estas, gracias a la disposición de los actores internos y externos en utilizar mecanismos de la guerra de información para lograr sus objetivos.

Conclusiones

La división política, militar y social de Libia que lleva produciéndose desde 2014 se convierte en un escenario clave para llevar a cabo la guerra de la información, articulada con propaganda, noticias falsas y desinformación, especialmente a través de las redes sociales, blogs y periódicos.

Asimismo, la realidad de los actores nacionales e internacional que operan en la zona, su complejidad y los volátiles intereses por ambas partes, evidencian un sesgo particular inherente a cada uno de ellos que se ven reflejados en las campañas de desinformación. De hecho, todas las técnicas aplicadas por los actores muchas veces dificultan conocer la realidad de sus posicionamientos en la crisis libia y sus verdaderos aliados.

Por ello, se debe considerar la opción de que el objetivo de estas campañas sea dual, es decir, que tengan por finalidad desinformar a la audiencia libia, pero también influenciar a analistas y medios de comunicación internacionales para que el resultado de la labor del analista sea, finalmente, una contribución involuntaria más a la desinformación.

De esta forma, tener una visión clara de lo que está ocurriendo en Libia se convierte en una ardua tarea que tiene como resultado la dificultad de realizar aproximaciones realistas al conflicto que pueda contribuir al final del mismo.

*Nuria Portero Alférez**

Máster Interuniversitario Analista de Inteligencia

Becaria investigadora IEEE.

** Documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEE, tutorizadas por el coronel Pedro Sánchez Herráez.*

64/2019

4 de julio de 2019

*Gregorio Hernández Ramos**
La economía de guerra en Libia tras la
caída de Gadafi

La economía de guerra en Libia tras la caída de Gadafi

Resumen:

Las dinámicas económicas tienen una gran importancia en la continuación y resolución del conflicto en Libia. Gran parte de la población se dedica a negocios y actividades ilícitas como el contrabando, la depredación y la extorsión. En este documento se analizará el peso específico que tiene la economía de guerra en el país y cómo los grupos armados, que surgieron tras la caída de Gadafi en 2011, pretenden hacerse con el control de los recursos que ofrece Libia dificultando la consolidación de un Estado unitario.

Palabras clave:

Libia, recursos, conflicto, contrabando, economía, milicias.

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

The war economy in Libya after the fall of Gaddafi

Abstract:

The economic dynamics are of great importance in the continuation and resolution of the conflict in Libya. Much of the population is engaged in business and activities such as smuggling, depredation and extortion. This document will analyze the specific weight of the war economy in the country and how the armed groups, which emerged after the fall of Gaddafi in 2011, sought to gain control of the resources offered by Libya, making it difficult to consolidate a unitary State.

Keywords:

Libya, resources, conflict, smuggling, economy, militias.

Introducción

Desde su descubrimiento en 1959, Libia explota grandes cantidades de crudo que abarca un 98% de las exportaciones del país, el 95% de sus ingresos estatales y más del 75% del PIB en un país en el que la población vive en gran medida de este recurso¹. Además, el crudo del país posee una gran calidad, un bajo coste de extracción y una cercanía a los mercados europeos que hicieron de la economía libia un magnífico proveedor de hidrocarburos a gran parte del viejo continente.

La abundancia de petróleo suple las carencias del país en otros recursos como el agua, el escaso desarrollo industrial o las tierras agrícolas, por lo que la economía libia presenta una composición dualista. Por un lado, el sector petrolero aporta más de tres cuartas partes al PIB empleando muy poca mano de obra, mientras que otros sectores contribuyen escasamente a la economía, pero emplean la mayor parte de la fuerza laboral².

Los problemas de creación de riqueza, la depredación de los recursos y el favorecimiento a ciertas tribus del oeste del país durante el mandato de Gadafi³, hicieron crecer un malestar que se materializó durante la llamada Primavera Árabe⁴. El sistema de Estado creado por el coronel, la *Jamahariya*⁵, consolidó un país con una de las mayores diversidades étnicas del norte de África gracias a unos ingresos excepcionales procedentes de las rentas de los hidrocarburos.

Los ingresos procedentes del petróleo permitieron a Gadafi realizar una enorme expansión del sector público, creando así un Estado rentista y clientelar que empleaba,

¹ BAGHAT, Gawdat: *Petróleo y política en Libia*. Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), Afkar/Ideas. 2014. Disponible en: <https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/afkar/afkar-ideas-41/Petroleo%20y%20politica%20en%20Libia%20-Gawdat%20Bahgat.pdf>. NOTA: Todos los vínculos de internet del presente se encuentran activos a fecha 3 de junio de 2019.

² VANDEWALLE, Diederik: *From inherited wealth to productive economy*. African Development Bank (AfDB), Economic Brief. 2013. Pág. 3. Disponible en: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_From_Inherited_Wealth_to_Productive_Economy_-_Planning_for_Development_in_Post-Civil_War_Libya.pdf.

³ Libia se compone, históricamente, de tres regiones enfrentadas entre clanes: Fezzan, Cirenaica y Tripolitania (región a la que pertenecía Gadafi).

⁴ Si el lector desea conocer en qué consistieron las manifestaciones populares surgidas en el mundo árabe durante 2011 puede consultarse en BLANCO NAVARRO, José María: *Primavera Árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Opinión. 2011. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE052-2011Primaveraarabe.pdf.

⁵ Un sistema híbrido, basado en el *Libro Verde*, con una mezcla ideológica de comunismo, socialismo e islam que era, realmente, un régimen dictatorial. Para más información: <http://thegreenbook.eu/ellibroverde.pdf>.

en 2010, alrededor del 85% de la fuerza laboral del país⁶, existiendo, de esta forma, un sector privado mínimamente desarrollado.

Después de ocho años de la caída de Muamar el Gadafi, la situación en Libia no presenta un futuro alentador. Tras el derrocamiento del coronel han surgido numerosos grupos y actores no estatales que impiden la consolidación de un Estado efectivo. La intervención de la OTAN fue un evento decisivo para la creación de un nuevo modelo de Estado aunque, no obstante, los países occidentales no prepararon una situación que paliara los efectos negativos derivados de la intervención en Libia⁷.

Actualmente, el país se encuentra enfrentado por dos bloques bien definidos: Khalifa Haftar, jefe del Ejército Nacional Libio (LNA), controla la mayor parte del territorio e infraestructuras claves del país sitiando al Gobierno de Trípoli, al mando de Fayez al Serraj. La Cámara de Representantes, con sede en Tobruk, no ha reconocido al Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) respaldado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo cual ha desembocado en numerosos intentos de acuerdos políticos amparados por la Comunidad Internacional.

Desde una visión política, se ha sugerido que el fracaso de la transición y la continuación del conflicto obedecen a un problema de legitimidad⁸. El poder adquirido durante las revueltas, por parte de los grupos armados, pronto chocó con la legitimidad adquirida a través de las elecciones. Además, en la sociedad libia, altamente tribalizada, los clanes actúan como un principio social organizador que resta legitimidad a toda forma de Gobierno externa a la comunidad.

El proceso por el cual los actores compiten por la legitimidad resulta crucial para comprender la transición posterior al conflicto. Sin embargo, esta explicación no es opuesta a las razones económicas.

En este documento, se pretende analizar la lucha por los recursos llevada a cabo por numerosos grupos surgidos tras el 17 de febrero de 2011 y cómo este conflicto impide la consolidación de un Estado real y el abandono de prácticas violentas para financiarse.

⁶ KHAN, Moshin; y MEZRAM, Karim: *The libyan economy after revolution: Still no clear vision*. Atlantic Council, Issue Brief. 2013. Pág. 4. Disponible en:

https://www.files.ethz.ch/isn/169054/libyan_economy_after_revolution_no_clear_vision.pdf.

⁷ Para más información KUPERMAN, Alan J.: *Lessons from Libya: How Not to Intervene*. International Security Harvard. 2013. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/lessons-libya-how-not-intervene>.

⁸ Para más información VARVELLI, Arturo: *Un piano per la Libia*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). 2014. Disponible en:

https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/pb_229_varvelli_2014_1.pdf.

Como escribió David Keen en *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, «la guerra no es simplemente el desmoronamiento de un sistema determinado, sino una manera de crear un sistema alternativo de beneficio, poder e incluso protección», y son los grupos armados que operan en el país los que han resultado más favorecidos de ello. Por tanto, combinando la óptica económica con la política, ¿son las prácticas corruptas y violentas la causa del desmoronamiento de la economía en Libia o es la abundancia de recursos lo que impide que exista un Estado sólido que sea gestionado por políticos capaces?

Factores económicos del conflicto

A lo largo de la historia los factores económicos han desempeñado un papel fundamental para explicar las causas de la guerra. A pesar de ello, los académicos han intentado explicar en muchas ocasiones los conflictos desde un plano puramente político, teniendo en menor consideración, aunque sin obviar, las causas económicas de la lucha. Desde una perspectiva meramente económica, la guerra ocurre si el incentivo para el conflicto es suficientemente grande en relación con los costes. Los estudios sobre avaricia, gobernanza económica y financiación de los conflictos han aportado ideas novedosas al debate sobre las causas de la guerra.

Desde los años noventa, el papel de los recursos naturales ha recibido una gran importancia en el estudio de la economía política del conflicto. Los estudios de Paul Collier⁹ centraron la atención en estos, rompiendo así una visión predominante que asociaba su fácil acceso como un factor potencial para el desarrollo. La idea expuesta fue que la abundancia de recursos naturales resultaba una trampa para los países, causante de un rendimiento económico volátil, bajos niveles de democracia y guerras civiles¹⁰. Este planteamiento, aunque ha sido probado en numerosos estudios cuantitativos y cualitativos, no permite demostrar una relación entre los recursos naturales y el conflicto, pero resulta evidente que un acceso fácil a ellos supone una contribución clave a la perpetuación de la guerra.

En los países árabes productores de petróleo, los recursos naturales han supuesto una estabilidad que es, en realidad, inmovilidad. En muy pocos de estos lugares se ha

⁹ COLLIER, Paul; y HOFFLER, Anke: *On Economic Causes of Civil War*. World Bank, 1998. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/on_economic_causes_of_civil_war.pdf.

¹⁰ ROSSER, Andrew: *The Political Economy of the Resource Curse*. Institute of Development Studies. 2006.

producido un verdadero desarrollo económico y diversificación de sus sectores. Lo mismo ha ocurrido en el plano social y prueba de ello fue la Primavera Árabe. El levantamiento en Libia en 2011 surgió siguiendo los patrones de «codicia o queja»¹¹. La rebelión y posterior caída del dictador emergió como una queja en búsqueda de más justicia social. En cambio, la continuación del conflicto obedece a motivos de codicia y búsqueda de beneficios como muestra el alto número de revolucionarios que se presentaron ante las autoridades de transición para obtener un salario¹².

La naturaleza rentista de la economía libia creó unas instituciones estatales ineficientes y corruptas que no han sabido consolidarse en la transición debido a una escasa tradición política. Los políticos del régimen seguían las órdenes de Gadafi, lo que ha derivado en una falta de liderazgo¹³ puesta de manifiesto en los múltiples comicios realizados desde 2011.

En consecuencia, la debilidad económica y la fragilidad política quedan, de este modo, entrelazadas, pues, como se presenta en el siguiente punto, la riqueza en recursos, la mala gestión y la corrupción de las élites está impidiendo la consolidación del Estado. Así pues, en términos académicos, Libia representa un claro ejemplo de trampa de los recursos y el mal Gobierno.

Economía de guerra

Para Philippe Le Billon, la economía de guerra es el conjunto de actividades económicas que se organizan para financiar un conflicto que pasan por la producción, la movilización y la distribución de los recursos¹⁴. En el presente artículo lo definiremos como el conjunto de actividades económicas que dependen, directa o indirectamente, de la perpetuación de la violencia.

¹¹ COLLIER, Paul; y HOFFLER, Anke en un ensayo de 1999 titulado *Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil War*, describieron rebeliones motivadas por «una combinación del deseo altruista de rectificar los motivos de queja de un grupo y el deseo egoísta de robar los recursos de otros». Si el lector desea conocer la tesis de Paul Collier sobre las causas económicas del conflicto puede consultarse en: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/collier>.

¹² CONSTANTINI, Irene: «Conflict dynamics in post-2011 Libya: a political economy perspective». Conflict, Security & Development. 2016. Pág. 6.

¹³ Prueba de ello es que Muamar el Gadafi firmara todos los negocios del país superiores a 200 millones de dólares. Para más información: https://www.larazon.es/historico/6338-la-mano-negra-de-los-gadafi-PLLA_RAZON_360145.

¹⁴ LE BILLON, Philippe: *The Political Economy of War. What Relief Agencies Need to Know*. Humanitarian Practice Network. 2000. Pág. 7. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/546.pdf>.

Las milicias surgidas tras el caos imperante en Libia han sabido aprovechar y beneficiarse de las rutas de contrabando, la extorsión y el control de las infraestructuras clave. Estos actores siguen la conducta del *homo oeconomicus*¹⁵, movidos por el interés personal, y actúan buscando el máximo beneficio aunque ello implique el deterioro de la sociedad y la economía. No obstante, aunque muchos milicianos utilicen el poder que les otorga la pertenencia a los grupos armados como una forma de obtención de sus beneficios e intereses particulares, es evidente que gran parte de los jóvenes lo hacen por cuestiones de mera supervivencia o incluso bajo coerción.

El propio deterioro económico y social surgido tras la creación de las milicias genera un bucle en el que, ante la impasibilidad del Gobierno, los negocios ilegales han creado un paradigma de conflicto en el que unos actores han resultado beneficiados sobre otros al controlar rutas de contrabando, puertos marítimos e infraestructuras clave para la financiación del conflicto. El poder adquirido por las milicias origina que, en ausencia de un Gobierno real, estén suministrando servicios públicos, tales como seguridad y control de fronteras. Aunque resulte paradójico, el perfeccionamiento del comercio ilícito y la economía de guerra está uniendo a la sociedad libia pese a que, al mismo tiempo, la divide, al socavar todos los intentos por construir un sistema de Gobierno conjunto.

La economía de guerra que muestra el país se puede presentar en tres modalidades bien diferenciadas, pero claramente interrelacionadas entre sí: el contrabando, la depredación sobre los recursos y el uso de la extorsión. Si bien estos negocios podrían enmarcarse en el ámbito nacional, se podría hablar de la ayuda exterior como una cuarta modalidad a incluir en la economía de guerra¹⁶. En la práctica es imposible discernir una modalidad de otra, pues los actores se dedican a negocios y actividades que contienen elementos de más de un tipo, combinando el contrabando con la extorsión o el control de los recursos.

Contrabando

El sector del contrabando en Libia ha sufrido grandes transformaciones desde 2011. Antes de la caída de Gadafi, el coronel había ejercido un cierto grado de control sobre el contrabando permitiendo, de este modo, que ciertas familias, tribus o individuos se

¹⁵ STUART MILL, John: economista inglés del siglo XIX considerado autor teórico del utilitarismo e integrante de la escuela clásica inglesa, acuñó este término definiéndolo como «un ser que desea poseer riqueza y que es capaz de comparar la eficacia de los medios para la obtención de ese fin».

¹⁶ Sin embargo, en el presente documento, no analizaremos su importancia dentro del conflicto libio.

beneficiaran del mismo. Tras el desmoronamiento del régimen, las rutas y el control establecidos anteriormente fueron disputados por grupos emergentes que pretendían hacerse con poder en la zona. Estas contiendas que surgieron en gran parte del país contribuyeron al estallido del conflicto en 2014 en Libia.

Otra evolución importante se ha realizado en la tipología de los productos que se distribuyen por las rutas de contrabando. Anteriormente, se comerciaba con productos subsidiados por el Estado libio y que eran escasos en otras zonas del Magreb, como el combustible, el arroz y otros alimentos. Actualmente, el negocio ha cambiado hacia el contrabando de armas y combustible o el tráfico de drogas y seres humanos. Este hecho pone de manifiesto la expulsión de actores antiguos que veían esta práctica como un método de supervivencia y la entrada de grupos armados que controlan estas rutas como un modo de obtener considerables beneficios.

Durante el régimen de Gadafi se permitió el tráfico limitado de seres humanos con objetivos claramente políticos. Por un lado, para complacer a ciertos contrabandistas que apoyaban el régimen y, por otro, como medida de influencia sobre los países europeos al otro lado del Mediterráneo, quienes eran presionados ante la posible amenaza de una llegada masiva de migrantes a sus costas. Después de la revolución en 2011, en Libia, se ha producido un aumento significativo del contrabando¹⁷ y el tráfico¹⁸ de migrantes, siendo 29.000 personas las que intentaron cruzar el Mediterráneo en 2018, según la ONU¹⁹.

Es necesario poner de manifiesto la existencia histórica de una dinámica «migracional» entre Libia y los países del Sahel. Este hecho ha sido aprovechado inteligentemente por los contrabandistas, quienes han considerado dos rutas principales para los viajes desde los países de origen hacia Libia. El corredor oriental atrae a habitantes de países como Sudán y Chad quienes huyen del conflicto y el hambre a través de la frontera sureste de Libia. Por otro lado, el corredor occidental atrae a ciudadanos de países como Mali, Níger

¹⁷ La ONU lo define como «un delito relacionado con la adquisición y obtención de beneficios financieros, u otros beneficios de la entrada ilegal de una persona a un Estado, del cual esa persona no es nacional o residente». Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html>.

¹⁸ La ONU define esta práctica como «el reclutamiento, transporte, traslado, refugio o recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza, u otras formas de coacción, de secuestro, de fraude, de engaño, de abuso de poder o de posición de vulnerabilidad o del otorgamiento o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra, con el propósito de explotación». Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html>.

¹⁹ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER: *Migrants and refugees crossing Libya subjected to «unimaginable horrors»*. 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24037&LangID=E>.

y Argelia siendo esta ruta la más transitada estimándose que de los 163.000 migrantes interceptados en el Mediterráneo, 108.000 siguieron esta ruta²⁰.

Generalmente, y a este respecto, existen dos tipos de viajes: los desplazamientos que están organizados desde el inicio en los que el precio se negocia en el lugar de partida; y aquellos que se organizan en pagos parciales sobre la base de las circunstancias que se den durante el mismo. Es en este tipo de modalidad donde los migrantes sufren numerosos casos de extorsión, violaciones y realización de trabajos forzados como quedó reflejado en el informe que realizó la ONU sobre el tema en 2018²¹.

A pesar de que resulta realmente difícil estimar el peso que supone en la economía el tráfico de migrantes, los ingresos se calcularon alrededor de 978 millones de dólares en 2016²², lo que supone alrededor de un 3% del PIB de Libia, valorado en 26.000 millones de dólares en ese mismo año, según el Banco Mundial. Por tanto, es evidente la importancia que supone dicha práctica como fuente de financiación para los grupos armados y la continuación del conflicto.

En cuanto al contrabando de combustible, resulta una costumbre altamente aceptada dentro de la sociedad libia. La mayor parte de esta práctica se realiza con vehículos modificados que albergan un depósito extra para transportar el carburante. El negocio resulta enormemente rentable, puesto que los contrabandistas compran el combustible a un precio artificialmente bajo, gracias al subsidio estatal, y lo venden en los países limítrofes a precio de mercado. De tal forma que el margen de beneficio es sumamente rentable, lo que lleva a numerosos individuos a involucrarse en este tipo de negocios ilícitos.

Otra forma de contrabando de combustible a gran escala se organiza a través del desvío directo desde las refinerías, puertos o almacenes. Además, existe un mercado organizado de papeles falsificados en los que se autoriza el suministro de combustible a estaciones de servicio inexistentes por toda Libia²³. Es en este tipo de prácticas donde

²⁰ Esta cifra se estima calculando el 89,7% de los ciudadanos de África occidental detectados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el mar mientras cruzaban a Italia. Para más información EATON, Tim: *Libya's War Economy*. Chatham House, Research Paper. Pág. 10.

²¹ OHCHR: *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*. 2018. Págs 25-54. Disponible en: <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>.

²² EATON, Tim: *Libya's War Economy*. Chatham House, Research Paper. Pág. 11.

²³ Para más información consultar: EMBASSY OF LIBYA IN BRUSSELS. «Libyan fuel smuggling is part of an international smuggling network: Attorney General's Office». 2015. Disponible en: <https://www.embassyoflibya.eu/libyan-fuel-smuggling-is-part-of-an-international-smuggling-network-attorney-generals-office/>.

los grupos criminales a gran escala forman parte del contrabando, bien como beneficiarios directos del negocio o bien a través de proporcionar seguridad a los vehículos que abastecen dicho producto. Sobra decir que muchos de los camiones cisterna son extorsionados y saqueados por aquellos grupos que, teóricamente, iban a brindarles protección.

También es necesario considerar el contrabando marítimo de combustible, aunque esté menos desarrollado, porque es la manera directa de vender el diésel del enclave norteafricano en Europa y los mercados internacionales. En agosto de 2017, la policía italiana declaró que 35 millones de dólares de combustible procedente de Libia fueron vendidos en la orilla norte del Mediterráneo a un precio de más del 60% por debajo de la tasa de mercado²⁴.

Por otra parte, después de la revolución y la posterior caída del dictador, gran parte del arsenal armamentístico del Ejército de Libia fue a parar a manos de las milicias, quienes las distribuyeron por numerosos países del África subsahariana y Oriente Medio. Existen diversas evidencias de la presencia de material bélico libio en países en conflicto como Siria e Irak²⁵.

Con estas cuestiones aquí tratadas, entre otras, queda reflejado el peso específico del contrabando en la economía nacional, dado que se ofrecen numerosas formas de realizar estos negocios con distintos activos. Todos los recursos que ofrece el país son objeto del tráfico para la financiación de la lucha o contribuyen a que el conflicto siga abierto para mantener esta lucrativa actividad.

Depredación de recursos

El control de las instituciones y los recursos estatales ha servido para diferenciar los dos grupos más importantes en la guerra de Libia. El Gobierno de Acuerdo Nacional y el Gobierno de Unidad Nacional (GUN) han creado instituciones paralelas para la financiación del conflicto y el saqueo de los recursos que han permitido, en el caso de Haftar, controlar la mayor parte del país y tener sitiado al Gobierno de Favez al Serraj en Trípoli.

²⁴ Para más información consultar SCHERER, Steve: «Italy breaks up Libyan fuel smuggling ring involving mafia». *Reuters*. 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-italy-crime-libya/italy-breaks-up-libyan-fuel-smuggling-ring-involving-mafia-idUSKBN1CN2HI>.

²⁵ CONFLICT ARMAMENT RESEARCH: «Investigating cross-border weapon transfers in the Sahel». 2016. Pág. 7. Disponible en: www.conflictarm.com/download-file/?report_id=2433&file_id=2434.

La división en Libia no solo ha creado dos Gobiernos, sino también dos bancos centrales que instrumentalizan los ingresos del petróleo y las reservas de divisas, suponiendo otro desafío para la gestión del país como un todo unitario. Tras el inicio de la guerra, los rebeldes al este fundaron el Banco Central de Bengasi con el objetivo de financiar al LNA y Haftar. El banco fue creado, en gran medida, a través de la impresión de dinares libios en Rusia, un hecho más que pone de manifiesto el apoyo de Putin a Khalifa Haftar²⁶.

La crisis monetaria, causada por la impresión masiva de dinares y un elevado gasto público, produjo una retirada masiva de depósitos en los bancos. Los ciudadanos libios tenían pocos incentivos para consignar su dinero en ellos. Como resultado, la demanda de dólares ha aumentado frente al dinar, lo que ha provocado una débil valoración de la moneda libia en la economía del país. Este hecho ha fomentado la creación de un mercado negro en el que las milicias utilizan cartas de crédito²⁷ para adquirir divisas fuertes a un bajo coste. Las cifras del Banco Central de Libia indican que se tramitaron 11.200 millones de dólares en cartas de crédito durante 2017²⁸, de las que resulta muy difícil saber cuánto dinero se desvió a actividades fraudulentas.

Además, gran parte del gasto público de ambos Gobiernos es destinado al pago de sus combatientes. La mayoría de los individuos que operan en el conflicto están a sueldo de los Ministerios de Defensa e Interior, lo cual da una importancia notable al papel que toman las Administraciones Públicas en la financiación de la guerra.

En el caso del NOC²⁹, es el Gobierno de Trípoli el que tiene el control sobre los ingresos del petróleo. El Gobierno del este, desde el comienzo de la guerra, ha creado una organización paralela para la venta del petróleo explotado en los pozos bajo su control. Pese a ello, la Comunidad Internacional, que apoya al Gobierno de Unidad Nacional, se ha opuesto oficialmente a la compra de hidrocarburos procedentes de esta zona del país al legitimar a la institución occidental. Este hecho no ha impedido que el NOC de Bengasi

²⁶ AL-ARABIYA: «Libya's eastern bank to issue Russian-printed banknotes». 2016. Disponible en: <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2016/05/27/Libya-s-eastern-bank-to-issue-Russian-printed-banknotes.html>.

²⁷ Es un subsidio estatal que permite a los clientes de bancos comerciales comprar, legalmente, dólares al tipo de cambio oficial, con el fin de garantizar las compraventas dentro y fuera del país.

²⁸ CENTRAL BANK OF LIBYA: «Statement of the Central Bank of Libya concerning Revenues and Allocation of Foreign Exchange». 2018. Disponible en: <https://cbl.gov.ly/en/2018/01/04/statement-of-the-central-bank-of-libya-concerning-revenues-and-allocation-of-foreign-exchange/>

²⁹ La National Oil Corporation es la empresa estatal encargada de la producción petrolera del país.

haya intentado cerrar acuerdos de manera extraoficial con países «amigos» aunque hasta el momento no se han documentado evidencias de ello³⁰.

Extorsión

Dentro de la economía de guerra, la extorsión supone una actividad recurrente para la financiación del conflicto en zonas bélicas. En estas acciones se incluye el secuestro con el fin de obtener un rescate, el bloqueo de infraestructuras clave como pozos petroleros y su posterior pago para su liberación, la exigencia de impuestos a empresarios o la implantación de tarifas por servicios de seguridad. El caos producido por la guerra es aprovechado por las organizaciones criminales, quienes sacan partido del vacío de seguridad existente en el país para hacerse con el poder.

Desde el comienzo de la guerra, Libia sufre una grave crisis de liquidez que dificulta la llegada de efectivo a la población. Esta crisis de liquidez tiene su origen en las políticas económicas del régimen gadafista. Una gran burocracia estatal, junto a un gasto público desmedido, hizo imposible el sostenimiento de las finanzas públicas al comienzo de la rebelión, debido a lo cual, los bancos han sido objetivo de robos con el fin de conseguir dinero líquido para financiarse. Estos robos se realizan mediante la extorsión a sus empleados para conseguir información valiosa sobre sus clientes³¹ o robando directamente a las sucursales.

De igual manera, el control de infraestructuras críticas como aeropuertos, pozos de extracción petrolera o el Gran Río Artificial³² supone un hecho clave para la continuación del conflicto. Prueba de ello han sido los constantes cortes en el suministro de agua y su posterior desbloqueo tras el pago requerido o la ocupación de aeropuertos con la misma finalidad. Además, los enfrentamientos y la pugna por el control de estas construcciones denotan el claro interés de las milicias por dominarlos debido al enorme poder estratégico que les conceden.

³⁰ SPITTAELS, Steven: *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011) (S/2017/466)*. United Nations, Security Council. 2017. Págs. 206-211. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1711623.pdf>.

³¹ Por ejemplo, los extorsionadores son alertados del ingreso de una considerable cuantía de dinero en un depósito, el cual es exigido en forma de rescate por el secuestro de un familiar. Para más información consultar: <https://www.middleeasteye.net/news/how-armed-groups-are-plundering-libyas-banks>.

³² Obra de gran envergadura construida bajo el régimen de Gadafi que consiste en una red de tuberías que suministra agua a numerosas ciudades del país. El Gran Río Artificial ha supuesto una mejora en la calidad de vida de la población y constituye un motor de crecimiento económico en zonas desérticas.

A este respecto, la lucha por el control de los puertos petroleros ha supuesto el bloqueo y cierre de numerosas infraestructuras, lo que ha llevado a la pérdida de ingresos millonarios al Estado durante toda la guerra. Debido a lo cual, potentes empresas del sector petrolero como Repsol o la italiana ENI han retirado a sus trabajadores del país con la consiguiente pérdida de ingresos que beneficiaría a la economía formal del país. Este hecho evidencia la incapacidad del NOC y de la estructura estatal para evitar el cierre de las plantas por parte de los grupos locales. La agencia de noticias *Reuters* estimó que las pérdidas desde 2013 han sido de 67 millones de dólares en ingresos diarios³³, lo que suponen unos 122.000 millones de dólares hasta la fecha.

Otra forma recurrente de financiación es el secuestro. Existen evidencias de que entre 2014 y 2015 desaparecieron más de 600 personas³⁴. Esta cifra contrasta claramente con la que se produjo en 2017 en Trípoli, donde desaparecieron más de 676 personas, solo, en ese año, de las que regresaron nada más que 100. El secuestro representa un peligro para la seguridad de los ciudadanos puesto que, al estar motivados meramente por el lucro, cualquier individuo puede ser un objetivo al exigir en algunos casos rescates muy elevados por las personas. Ejemplo de ello fue un caso producido en Sabratha en el que se exigió un pago de 1,4 millones de dólares por la vida de un hombre³⁵.

Por consecuencia, los problemas de seguridad creados por la extorsión se traducen, entre otros aspectos, en una falta de inversión exterior en el país, en el que, además, los empresarios y la economía formal huye a causa de la violencia desmedida.

La legitimidad indirecta de la que acaban disfrutando ciertos grupos armados proviene de diversos factores. Al haber creado un cuasi-monopolio de violencia en algunas partes del territorio y ser los encargados de suministrar la seguridad en la zona, los habitantes permiten la extorsión como medida de seguridad frente a otros grupos aceptando ese pago a cambio de protección. Además, gran parte de los individuos que se alistan a las filas de las milicias provienen de las mismas zonas en las que operan siendo, en muchas

³³ AMARA, Hani: «Producción de petróleo de Libia se ha reducido a menos de la mitad desde febrero: NOC». *Reuters*. 2018. Disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/businessNews/idLTAKBN1JZ1TI-OU5LB>.

³⁴ Para más información consultar *BBC*: «Caught in the middle of Libya's kidnapping nightmare». 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-40132969>.

³⁵ ALTAI CONSULTING: «Leaving Libya: Rapid Assessment of Municipalities of Departures of Migrants in Libya». 2017. Pág. 80. Disponible en: http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Altai-Consulting_Leaving-Libya-Rapid-Assessment-of-Municipalities-of-Departure-of-Migrants-in-Libya.pdf.

ocasiones, esta su única fuente de ingresos, por lo que dichos grupos acaban siendo altamente aceptados por la sociedad.

Por consiguiente, la prolongación del conflicto ofrece una alternativa inmediata a muchas personas, encuadradas en estas milicias y grupos armados, realimentando el ciclo de la economía de guerra.

Conclusiones

Tras enumerar las posibilidades que ofrece Libia en cuanto a basar su economía en un sistema ilícito, resulta obvio el importante peso que tienen los factores económicos en la continuación del conflicto.

Por un lado, Libia presenta el entorno idóneo para que las redes ilícitas establezcan sus actividades en el país debido a la falta de Estado y, por consiguiente, de seguridad. Además, el inicio de la economía de guerra mantiene unos incentivos para los actores que la practican, quienes no contemplan otra alternativa de vida y se oponen a cualquier acuerdo gubernamental. Por otra parte, el bucle de corrupción generado por la disputa política y la depredación de recursos está teniendo un grave impacto en la economía formal del país al debilitar todas las perspectivas optimistas que quedan por unificar un pueblo que se convirtió en Estado fallido hace 8 años.

De igual modo, la economía de guerra surgida en el país presenta un vacío de seguridad a nivel local, regional, estatal e internacional con graves efectos indirectos, especialmente, en los países de su entorno, como queda demostrado con la distribución de armas al conflicto sirio o la llegada masiva de inmigrantes a las costas europeas.

Con respecto a la cuestión formulada en la introducción del documento, supone un trabajo sumamente complejo establecer qué factor tiene más importancia en la guerra de Libia. ¿Han sido las actividades violentas las causantes del hundimiento de la economía formal o es su gran disponibilidad de recursos lo que le ha condenado al conflicto?

En conclusión, resulta evidente que «la guerra se alimenta a sí misma» en Libia. Para evitar el caos y favorecer el desarrollo de un país con un enorme potencial económico, se deberá trabajar para establecer unas condiciones de seguridad en las que prospere una economía formal que ofrezca una alternativa a numerosos individuos que tienen la violencia como el único método económico de supervivencia.

*Gregorio Hernández Ramos**

Alumno Grado en Economía

Becario investigador IEEE.

** Documento elaborado durante las prácticas del autor en el IEEE,
tutorizadas por el coronel Pedro Sánchez Herráez.*

65/2019

5 de julio de 2019

*Antonio Poncela Sacho**

La formación de la Guardia Costera y Marina libias en el marco de la Operación Sophia. Un ejemplo práctico de la externalización de las fronteras en el ámbito de la UE

La formación de la Guardia Costera y Marina libias en el marco de la Operación Sophia. Un ejemplo práctico de la externalización de las fronteras en el ámbito de la UE

Resumen:

La *Operación Sophia* ha constituido, desde el año 2015, uno de los pilares que ha facilitado la disminución del tráfico ilícito de migrantes en la ruta del Mediterráneo Central. El actual mandato de dicha operación excluye, temporalmente, el uso de medios navales de la Unión Europea. En esta situación, la operatividad de la Guardia Costera y de la Marina libias será fundamental para la contención de las olas migratorias irregulares. La formación y el entrenamiento de dichas unidades militares libias es uno de los cometidos del mandato de la Unión Europea, constituyéndose en una aplicación militar, dentro de la política integral para la lucha contra el tráfico de personas, y en el que se intenta involucrar a los países de origen y tránsito de los migrantes.

Palabras clave:

Tráfico de migrantes, mentorización, rutas migratorias, capacidades militares.

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

Training the Libyan Coast Guard and Navy in the framework of Operation Sophia: a practical example of the externalization of borders within the EU scope

Abstract:

Since 2015, Operation Sophia has been one of the pillars that has enabled the decrease of illegal migrant trafficking in the Central Mediterranean Route. The operation's current mandate temporarily excludes the use of the EU naval means. Therefore, the operation of the Libyan Coast Guard and Navy is crucial to retain irregular migratory movements. Training and coaching the Libyan forces is one of the missions of the EU, a military implementation within the whole policy to fight against illegal human smuggling that tries to involve the migrants' origin and transit countries.

Keywords:

Human smuggling, mentoring, migratory routes, military capabilities.

Introducción: la Unión Europea y la externalización de sus fronteras en el Mediterráneo

La Unión Europea está inmersa en un continuo proceso regulatorio, dentro del cual la política migratoria y de gestión de fronteras no son una excepción. No en vano, el Tratado de Lisboa supuso un fuerte impulso en el proceso de «bruselización»¹. Si bien la cuestión relativa a la entrada de personas de terceros Estados ha provocado un intenso debate entre los países pertenecientes a la Unión Europea, dicha evolución normativa ha eliminado barreras internas, a la vez que ha establecido criterios comunes a todos ellos para la aceptación de migrantes.

Estas políticas comunitarias relacionadas con el proceso de admisión de entrada en su territorio se enmarcan dentro de la externalización de las fronteras, entendida como «un proceso de expansión territorial y administrativa de la política migratoria y fronteriza de un Estado a terceros países»². Este fenómeno es una consecuencia directa de la globalización que ha traído aparejada una proximidad espacial, donde la movilidad humana interpela al concepto clásico de Estado³, sobrepasando el tradicional significado del término «frontera». Por todo ello, «la configuración westfaliana de la Comunidad Internacional basada en un orden jerárquico de Estados independientes y soberanos se encuentra en una fase de crisis»⁴. En la parte negativa, la interdependencia y conectividad dentro de un mundo global hacen que la inestabilidad sea exportable a otros puntos del planeta, pero este hecho también puede significar una oportunidad para que la Unión Europea la utilice en aras de expandir la democracia, el Estado de derecho y las libertades fundamentales⁵.

Durante los últimos años, se ha producido un movimiento de acción-reacción en el que la mayor facilidad de desplazamiento y la intercomunicación se ha regulado de modo que se han generado unos instrumentos, cada vez más completos, para la ordenación del tránsito entre países. Así, las políticas de seguridad de los Estados han ido abarcando

¹ BARBÉ, Esther: *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, pág. 21, Tecnos. Madrid: 2014.

² CASAS, Maribel; et al.: *New Keywords: Migration and Borders*, Cultural Studies, Vol. 29, pág. 28, 2014.

³ SOLANES, Ángeles: *Una reflexión iusfilosófica sobre las fronteras*, Anuario de filosofía del derecho, Núm. XXXII, págs. 148-149, 2016.

⁴ VILLENA, Fernando: «Acciones en países de origen para prevenir la inmigración ilegal», incluido en *El control de los flujos migratorios en España: situación actual y propuestas de actuación*, Documentos de Seguridad y Defensa CESEDEN, pág. 81, 2006.

⁵ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0069_EN.html.

más campos «de manera que paulatina e incrementalmente fueron incluidas, entre otras, en las políticas migratorias y de fronteras»⁶.

En el caso de la Unión Europea, como institución supranacional con competencias en el ámbito de capacidad de la gestión fronteriza, se han llevado a cabo una serie de medidas que, en su conjunto, han implicado un uso global de las herramientas disponibles para el control de los flujos migratorios. Para ello, se promueve el establecimiento de acuerdos con países de origen y tránsito con el propósito de mejorar la seguridad humana en dichos países, aplicando un enfoque holístico, en el que se participe en todas las fases, incluyendo un periodo de estabilización y de consolidación de unas instituciones políticas democráticas⁷. Dentro de estas acciones, se pueden mencionar la Agenda Europea de Migración, la Política Europea de Vecindad (PEV) o las actuaciones de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (*FRONTEX*).

Por otro lado, el aumento de los flujos de movimiento de personas a raíz de la actual ola migratoria «cuestiona la imagen del Mediterráneo como un referente geográfico estable, y destaca las difusas y cambiantes fronteras políticas del Mediterráneo»⁸. La inestabilidad política de algunos países del norte de África, unida al auge del terrorismo transnacional de carácter yihadista, ha provocado una combinación de inseguridad y tragedia humanitaria que se ha exportado a los países de la ribera norte del Mediterráneo. En este sentido, las operaciones militares se desarrollan de tal modo que «los migrantes provenientes de Libia son tratados más desde el plano humanitario y militar como personas en riesgo que como amenazas potenciales para Europa»⁹.

Este aumento de los flujos migratorios y la mayor percepción de inseguridad en el mar Mediterráneo han traído consigo una mayor presencia de medios militares en sus costas, de modo que se han reforzado los medios navales y los sistemas de vigilancia marítima de la Unión Europea¹⁰.

⁶ NARANJO, Gloria: *Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos*, Estudios Políticos, Núm. 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, pág. 62, 2014.

⁷ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*.

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

⁸ TAZZIOLI, Martina: «The desultory politics of mobility and the humanitarian-military border in the Mediterranean. Mare Nostrum beyond the sea», *REMHU Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 23, Núm. 44, pág. 62, Brasilia, 2015.

⁹ *Ibid.*, pág. 65.

¹⁰ LUTTERBECK, Derek: «Policing Migration in the Mediterranean», *Mediterranean Politics* 11:1, pág. 69, 2006.

Así, se han sucedido misiones tanto nacionales como internacionales, desde la italiana *Mare Sicuro*, pasando por *Themis* de *FRONTEX* o *Sea Guardian* de la OTAN.

En este ámbito y formando parte de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, en 2015 vio la luz la Operación *EUNAVFOR MED*, posteriormente rebautizada como *Operación Sophia*, con la finalidad de interrumpir el modelo de negocio del tráfico de migrantes que tratan de alcanzar el territorio de la Unión Europea por la vía del Mediterráneo Central. Mediante la *Decisión (PESC) 2015/778* del Consejo, el 18 de mayo se «aprobó el concepto de gestión de crisis para una operación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) destinada a desarticular el modelo de negocio de los pasadores de fronteras en el Mediterráneo Central Meridional»¹¹.

Entre sus propósitos se encuentra la contribución a la lucha contra la inestabilidad en Libia y el fin de la tragedia humanitaria que se está produciendo en el Mediterráneo. Para lograrlo, forma parte de un plan integral de apoyo a las instituciones libias con el que se pretende lograr «a través de tratados de paz, la erradicación del Dáesh, la consolidación estatal y el respeto de los derechos humanos»¹².

La situación de partida mostraba un continuo aumento del flujo de migrantes que trataban de llegar a Europa por el Mediterráneo Central, pasando de 30.000 personas por año en el periodo comprendido entre 2008 a 2013, a los más de 150.000 que lo hicieron en 2014 y 2015¹³. Para interrumpir el modelo de negocio de la inmigración ilegal, y cooperar a la obtención de una Libia estable, la *Operación Sophia* está centrada en una serie de cometidos que van desde la lucha contra el tráfico ilegal de personas, el seguimiento del contrabando de petróleo y de armamento frente a las costas libias (según el embargo dictado por la ONU), y el entrenamiento y apoyo a la Guardia Costera y la Marina libias, en sus funciones de control de fronteras y rescate marítimo¹⁴.

¹¹ *Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de la Unión Europea, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central Meridional.*

¹² VV. AA.: *Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: desde emergencia hasta fenómeno estructural*, IEEE, Documento de Investigación 22/2018, pág. 5.

¹³ *FRONTEX Risk Analysis 2017*. Disponible en:

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf.

¹⁴ Decisión tomada a partir de la *Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad de la ONU*.

La formación de la Guardia Costera y la Marina libias, un cometido de la *Operación Sophia*

Una de las finalidades de las misiones exteriores de la Unión Europea radica en lograr que los actores a los que se presta colaboración lleguen a ser capaces y autosuficientes. Por ello, la formación y el entrenamiento de fuerzas locales adquieren un gran valor. Lograr este objetivo requiere tiempo, esfuerzo y el empleo de una cantidad suficiente de medios. La transferencia progresiva a dichos actores, de los cometidos de las operaciones llevadas a cabo por la Unión Europea, implica el aprendizaje de tácticas, técnicas y procedimientos estandarizados para que, de este modo, se pueda realizar un seguimiento y dar el apoyo oportuno, de especial manera si el país receptor de la ayuda presenta graves dificultades para mantener un adecuado grado de operatividad, a causa de su frágil situación política, social o económica, o a la conjunción de todas ellas.

En el caso particular de la *Operación Sophia*, varios son los factores que han favorecido el establecimiento de un completo programa de instrucción de la Guardia Costera y la Marina libias para realizar labores contra el tráfico ilícito de migrantes. En primer lugar, la fase actual de la *Operación Sophia* que no contempla la autorización para realizar actuaciones en Libia, lleva vigente desde octubre de 2015, lo que produce una disminución de su eficacia¹⁵. Pero además, con la última prórroga del mandato, vigente hasta el 30 de septiembre, se ha determinado el cese temporal del uso de los medios navales de la Unión Europea, por lo que son las autoridades libias las que están asumiendo la carga principal de las operaciones de rescate y de lucha contra las mafias. La situación interna libia que vive «una guerra civil de baja intensidad y enorme desgaste interno desde 2014»¹⁶, está sufriendo un repunte durante los últimos meses con continuos y cada vez más violentos enfrentamientos entre las tropas del Ejército de Liberación Nacional, lideradas por el general Haftar y las fuerzas del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA)¹⁷ presidido por el primer ministro Fayez al Serraj. En esta tesitura, no parece probable que se vaya a producir a corto plazo un cambio de fase en la *Operación Sophia* de modo que se autorice a sus medios a operar en aguas territoriales libias.

¹⁵ INGEMANN, Anne: *Assessing the European Union's Strategic Capacity: The Case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, pág. 16, 2017.

¹⁶ FUENTE, Ignacio: *Libia, la guerra del general Haftar*. Documento de Opinión IEEE 70/2017, pág. 2.

¹⁷ *Government of National Accord*.

Por tanto, la operación hace frente a una doble problemática: la falta de autorización para operar dentro del mar territorial libio que puede generar ciertas dificultades para el cumplimiento del mandato original de *EUNAVFOR MED*¹⁸, y la reducción temporal de los medios utilizados que se circunscriben actualmente a los medios aéreos. Una de las consecuencias directas de esta reducción espacial de la operación a aguas internacionales la constituye que la mayoría de los sospechosos que han sido detenidos en el marco de la *Operación Sophia* no son más que «facilitadores», o incluso migrantes que guiaban la embarcación tratando de alcanzar las costas europeas¹⁹.

Una vía para solventar este problema es la utilización, desde el año 2016, de los medios de la operación en labores de apoyo para el desarrollo de capacidades y formación de la Guardia Costera y la Marina libias. Esta función fue implementada a raíz de la solicitud de apoyo por parte del GNA para incrementar sus capacidades en la lucha por erradicar el tráfico de personas en Libia y mejorar su respuesta ante eventos SOLAS²⁰ que se produzcan dentro del mar territorial libio²¹.

El fin último de la instrucción consiste en la obtención de unas capacidades que permitan a la Guardia Costera y a la Marina libias llevar a cabo misiones de rescate marítimo en su jurisdicción, así como en aguas internacionales próximas a sus costas, y hacer frente a las mafias que participan del tráfico ilegal de migrantes.

De este modo, la operación contribuye al «desarrollo de capacidades y formación de la Guardia Costera y la Marina libias, y al intercambio de información con ellas»²². Para ello, los entrenamientos se llevan a cabo mediante contribuciones voluntarias de algunos de los Estados miembros de la Unión Europea, bajo la financiación del mecanismo *Athena*, y siguiendo, en todo caso, las directrices de *EUNAVFOR MED*.

Sin embargo, la frágil situación institucional por la que atraviesa Libia requiere que estas funciones de adiestramiento sean complementadas con otras acciones. Entre otras medidas, en diciembre de 2018, Libia fue incluida en el aumento de la ayuda del Fondo

¹⁸ LOSCHI, Chiara; et al., *The implementation of European Union Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice*, Working Paper EUNPACK, pág. 5, 2018.

¹⁹ INGEMANN, Anne: *Assessing the European Union's strategic capacity: The case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, pág. 17, 2017

²⁰ *Safety of Life at Sea*, según el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974.

²¹ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/08/30/eunavfor-med-sophia-op-add-supporting-tasks/>.

²² *Decisión 2016/993 del Consejo de la Unión Europea, de 20 de junio de 2016, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central Meridional (Operación EUNAVFOR MED SOPHIA)*.

Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África para la gestión de fronteras y de la migración por un valor total de 45 millones de euros²³. Esta financiación, que se suma a los 46 millones de euros aprobados en 2017, pretende no solo contribuir a la adquisición y mantenimiento de sus patrulleros que se dedican a la lucha contra el tráfico de la inmigración ilegal, sino también a la puesta en funcionamiento del Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo (*MRCC*) con sede en Trípoli²⁴.

En concreto, este proyecto europeo, abanderado por el Ministerio del Interior italiano, pretende llevar a cabo el total desarrollo de las capacidades de las autoridades libias para gestionar tanto el flujo migratorio marítimo ilegal como las actividades de salvamento marítimo, incluyendo el suministro de cuatro embarcaciones a tal efecto. Además, comprende la progresiva activación del *MRCC* en Trípoli, capaz de coordinar todas las acciones de rescate en la franja costera libia, y la construcción de un astillero que dote a la Guardia Costera libia de un centro de mantenimiento naval.

No es probable que el futuro de la *Operación Sophia*, más allá de la prórroga hasta el 30 de septiembre, se decida antes de que se hayan reorganizado las alianzas de las familias políticas del Parlamento Europeo, en base a los resultados de las elecciones del pasado 26 de mayo. Mientras tanto, el apoyo que la Unión Europea, en el marco de la operación, está dando a la obtención y mantenimiento de capacidades de la Guardia Costera libia, es un claro referente de la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes, habiendo contribuido de manera fundamental a la reducción del flujo migratorio desde sus inicios en el año 2016.

Las nuevas capacidades de la Guardia Costera libia como elemento de estabilidad

Hasta el momento, más de 350 militares libios han sido instruidos bajo el paraguas de *EUNAVFOR MED*. Los países encargados de realizar dicha instrucción han sido Italia, Grecia, Malta, Croacia y España. Los candidatos son elegidos directamente por las autoridades libias, si bien son también sometidos a controles médicos y procesos de investigación por parte de las agencias de seguridad de los Estados miembros que ofrecen los cursos.

²³ Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6793_es.htm.

²⁴ Disponible en: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/riunione-tripoli-gestione-integrata-frontiere-e-dellimmigrazione>.

La tipología de los cursos incluye materias generales como primeros auxilios, el adiestramiento de oficiales de mantenimiento y cubierta, cursos de buceo o la formación de tripulaciones de patrulleros, y otras más específicas relacionadas con el derecho marítimo internacional. Además, se imparten nociones sobre derechos humanos y políticas de género. Adicionalmente, se han llevado a cabo ejercicios con personal libio embarcado en buques de la operación para la adquisición de procedimientos estandarizados en procesos de visita y registro de buques (VBSS)²⁵.

Como reconoce la Comisión Europea en una misiva dirigida al director de *FRONTEX*, «se ha observado un aumento en las capacidades de la Guardia Costera libia durante el periodo 2017-2018, como una consecuencia directa del apoyo que la Unión Europea le ha dado, tanto en términos de entrenamiento como equipamiento»²⁶, utilizando para ello los medios que la *Operación Sophia* ha puesto a su disposición, y que se ha traducido en la realización de una serie de cursos de formación a militares libios.

Este aumento de las capacidades tiene una traducción directa en el número de embarcaciones que tratan de alcanzar las costas europeas a través de la ruta del Mediterráneo Central. Según los datos publicados anualmente por *FRONTEX*²⁷, desde el año 2016 se ha producido un descenso continuo del número de migrantes que utilizan este método. Así, en el año 2016 fueron detectados un total de 181.459, número que se redujo a 118.962 en 2017 y a 23.485 en 2018. En cuanto al periodo comprendido entre enero y abril del año 2019, el número se ha reducido un 91%, habiéndose registrado 880 migrantes²⁸. Uno de los principales promotores de este descenso continuado lo constituye el esfuerzo por parte de la Unión Europea y de sus Estados miembros para que sea la Guardia Costera libia la que realice las misiones de salvamento²⁹ dentro de su mar territorial.

²⁵ Visit Board Search and Seizure.

²⁶ Disponible en: https://ofcs.report/wp-content/uploads/2019/03/Reply-EBCGA-Ares20191362751-Rev-LS.docx-1_11508.pdf.

²⁷ *Frontex Risk Analysis 2017, 2018 y 2019*. Informes anuales realizados por *FRONTEX* disponibles en: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

²⁸ Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-situation-in-april-fewer-migrants-reach-europe-l3XvUn>.

²⁹ UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA EN COORDINACIÓN CON OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, pág. 13, 2018.

La función de adiestramiento que se realiza en el ámbito de la *Operación Sophia* es uno de los principales puntos de análisis dentro del foro de cooperación cívico-militar SHADE MED³⁰. En sus reuniones semestrales, una cuestión recurrente es la necesidad de reconstruir la Guardia Costera Libia y cooperar para que pueda disponer de unos medios modernizados, condición *sine qua non* para tener una costa sur mediterránea más segura. En sus reuniones, hay varios aspectos se consideran fundamentales:

- Es necesaria la participación de los guardacostas libios en ejercicios conjuntos con fuerzas marítimas europeas, lo que permitirá comprobar la correcta adquisición de capacidades marítimas. En este sentido, ya se ha comenzado a participar en algunos ejercicios como el *Phoenix Express Exercise* liderado por AFRICOM con el objetivo de promover la seguridad en el noreste de África.
- Es muy importante que el entrenamiento esté centrado en la preparación de oficiales jóvenes, llamados a encabezar esta modernización. Esta es una demanda que la Guardia Costera libia viene solicitando durante los últimos años, y que podría incluir la incorporación a academias navales europeas durante algún curso académico completo, del modo en el que se realizan intercambios con otros países.
- Es necesario el refuerzo del apoyo que otras organizaciones como *EUROPOL*, *EUBAM* Libia o *UNSMIL*, brindan en la adquisición de capacidades. A su vez, es fundamental la colaboración con Estados africanos como Egipto y Túnez.

Por tanto, la colaboración de la Unión Europea a través de la *Operación Sophia* debe ser solo un elemento más en el proceso de modernización de la Guardia Costera libia, que requiere de un apoyo integral para el desarrollo efectivo de sus capacidades marítimas. Tomando como ejemplo el primer año completo desde el inicio de las funciones de adiestramiento, en 2017 la Guardia Costera y la Marina libias rescataron más de 15.000 migrantes que habían partido de sus costas, principalmente desde Trípoli, Sabratha, Zuwara y Garabulli³¹. Por tanto, se ha producido una progresiva adquisición de responsabilidades por parte de Libia, asumiendo de igual modo rescates en aguas internacionales.

En cuanto a las personas rescatadas, su destino final es, principalmente, el regreso a Libia. Según *UNSMIL*³², los puertos libios no pueden ser considerados como seguros,

³⁰ *Shared Awareness and Deconfliction in the Mediterranean*.

³¹ Disponible en: <https://www.libyaobserver.ly/inbrief/libyan-navy-releases-official-rescue-statistics-2017>.

³² *United Nations Support Mission in Libya*.

pues existe un riesgo alto de que los retornados puedan caer de nuevo en redes que los sometan a graves violaciones de derechos humanos³³. En esta misma situación se encuentran los cientos de miles de personas que esperan en el norte de Libia una oportunidad para tratar de llegar a Europa. Esta situación requiere, por parte de la Unión Europea, de un aumento de sus esfuerzos para que «la cooperación y asistencia a las autoridades libias estén basadas en la legislación internacional de derechos humanos»³⁴.

Conclusiones

El característico proceso regulatorio en que se encuentra inmersa la Unión Europea ha producido una serie de normas en materia migratoria y fronteriza, compartidas por todos los Estados miembros. De este modo, se han creado unos procedimientos comunes para la aceptación de migrantes y el tránsito entre países. En este sentido, la inestabilidad de algunos países de la ribera sur del Mediterráneo, unido al auge del terrorismo transnacional, han traído consigo la actuación de organismos y agencias de la Unión Europea. Entre esas medidas, la *Operación Sophia*, formando parte de la PESC, tiene como objetivo principal la lucha contra la inmigración ilegal. Pero además, para lograrlo, se le han añadido otros cometidos entre los que se encuentra el adiestramiento de la Guardia Costera y la Marina libias.

Se trata de una tarea fundamental, pues los medios de la operación no tienen, ni tuvieron en el pasado, autorización para actuar en aguas territoriales libias. Además, desde el pasado 1 de abril, se ha producido la suspensión temporal de la utilización de sus medios navales. Ante esta tesitura, cobra mayor importancia la actuación eficaz, dentro de la legalidad internacional y el cumplimiento de los derechos humanos de los guardacostas libios. En primer lugar, la intercepción en alta mar de las barcasas llenas de migrantes implica un riesgo mayor para la vida de las personas que tratan de alcanzar Europa por la mayor dificultad para ser avistados y por las peores condiciones de la mar. En segundo lugar, los verdaderos traficantes no se arriesgan a ser apresados fuera de las 12 millas que delimitan el mar territorial de Libia, lo que implica que los detenidos en el marco de la *Operación Sophia* sean normalmente actores de muy bajo perfil en el negocio del tráfico de migrantes.

³³ Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24037&LangID=S>.

³⁴ *Ibid*.

El entrenamiento, por parte de *EUNAVFOR MED*, de los guardacostas libios, trata de abarcar una amplia panoplia de cometidos, desde funciones de rescate y salvamento, a otras más elementales de navegación y conocimiento del derecho marítimo internacional. Para lograrlo, es necesaria la colaboración de Estados miembros que pongan a disposición de la operación sus instalaciones y profesionales para la realización de los diferentes cursos. El requerimiento parte de la propia Guardia Costera libia, que expresa sus necesidades priorizadas, y selecciona al personal que considera idóneo. A partir de aquí, es el Cuartel General de la *Operación Sophia* el que establece los programas de entrenamiento a desarrollar que transmite a la nación que los lleva a cabo. La importante reducción del número de migrantes en la ruta del Mediterráneo Central que se ha producido desde 2016, coincidiendo con el inicio del adiestramiento, y por tanto, con el aumento de las capacidades de la Guardia Costera y la Marina libias, indica que este es uno de los principales motivos de dicha disminución. En cualquier caso, es necesaria una mayor cooperación dentro del propio territorio libio para evitar que los rescatados caigan de nuevo en las redes de las mafias.

En cuanto al futuro de la *Operación Sophia*, la situación actual, con el cese temporal de la utilización de medios navales, y una prórroga que por el momento no va más allá del 30 de septiembre, abre paso a la posibilidad de la realización de una misión europea de tipo «no ejecutivo». En ese caso, los cometidos de adiestramiento se podrían integrar en una misión civil de mayor entidad que se orientase «no solo a vigilar e impedir el tráfico ilícito de inmigrantes, sino también a mejorar la gestión libia de las fronteras marítimas y a articular un sistema de búsqueda y salvamento»³⁵. En cualquier caso, el objetivo último debe ser la capacitación completa de las fuerzas libias para que lleven a cabo la seguridad en sus costas sin alargar la presencia europea más tiempo del estrictamente necesario.

*Antonio Poncela Sacho**

Comandante Ejército del Aire
Diplomado de Estado Mayor.

³⁵ ZAMARRIPA, Eduardo: *El marco jurídico y la legalidad de la intervención internacional en Libia*. Documento de Opinión IEEE 131/2015, pág.13.

*Evelyn González Ordóñez**

¿Una Colombia sin memoria? El camino desde la inestabilidad

¿Una Colombia sin memoria? El camino desde la inestabilidad

Resumen:

Un nuevo escenario se abre en Colombia tras la firma en 2016 del acuerdo de paz. Es en este momento de transición e incertidumbre donde se replantean cuestiones como la estabilidad futura, el tratamiento de las víctimas y la construcción de una memoria histórica que haga posible la no repetición de los sucesos vividos. La firma de dicho acuerdo no significa de por sí el fin total de la violencia, sino que muchas otras cuestiones deberán encauzarse para instaurar una verdadera paz en el territorio. En este análisis se tendrán en cuenta las características que determinan la singularidad del territorio colombiano en el cual el establecimiento de una memoria histórica que perdure podría volverse un proceso dificultoso si a la vez no se decide tener en cuenta otros factores claves capaces de generar una estabilidad que encauce el camino hacia la paz. Como se verá, realizar una única conclusión sobre la posibilidad o imposibilidad de dicha memoria sería caer en el error, ya que los propios sucesos en Colombia no permiten predecir su futuro. Aun así, este estudio proporcionará un acercamiento a esas cuestiones que resultan esenciales a la hora de permitir o dificultar el camino de la memoria, poniendo hincapié en la importancia de su replanteamiento para posibilitar el asentamiento no solamente de una memoria histórica que perdure, sino también de un mejor futuro para Colombia.

Palabras clave:

Memoria histórica, Colombia, posconflicto colombiano, acuerdo de paz, violencia.

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

Colombia without memory? The path from instability

Abstract:

A new scenary opens in Colombia after the signing of the peace agreement in 2016. It is in this moment of transition and uncertainty that issues such as future stability, the treatment of the victims and the construction of a historical memory that make possible the non-repetition of the lived events are reconsidered. The signing of this agreement does not itself mean the total end of violence, but many other issues must be channeled with the goal of establishing true peace in the territory. This analysis will consider the characteristics that determine the uniqueness of the Colombian territory, in which the establishment of a historical memory that lasts could become a difficult process if, at the same time, it is not decided to take into account other key factors capable of generating a stability that leads the way to peace. As it will be seen later, to make a single conclusion about the possibility or impossibility of such a memory would be to fall into error, since the events themselves in Colombia do not allow us to predict their future. Even so, this study will provide an approach to those issues that are essential to allow or hinder the path of memory, emphasizing the importance of rethinking to enable the settlement not only of a historical memory that lasts, but also of a better future for Colombia.

Keywords:

Historical memory, Colombia, Colombian post-conflict, peace agreement, violence.

Introducción

Este documento tiene como objetivo analizar la posibilidad de asentamiento de una memoria histórica colombiana tras la firma en 2016 del acuerdo de paz. En primer lugar, se resumirán las principales teorías sobre la memoria histórica que después serán aplicadas al caso colombiano, permitiendo examinar qué implicación tienen los principales actores y factores del posconflicto en la creación de una memoria histórica en el territorio. Estas condiciones derivadas del trasfondo histórico serán condicionantes a la hora de comprender cuál es la posibilidad de iniciar el proceso de establecimiento de dicha memoria.

Colombia resulta ser un caso singular en el que el análisis de su pasado se manifiesta indispensable para aclarar su presente. Esos 50 años de conflicto han generado numerosas consecuencias que son decisivas a la hora de poner fin a la violencia. El siguiente análisis tratará de poner sobre la mesa aquellas cuestiones que resultan determinantes para establecer la paz y la memoria histórica que la sociedad tanto necesita.

Fundamentos teóricos

Definición de memoria histórica

Los conceptos referentes a memoria y recuerdo han sido objeto de reflexión filosófica desde la antigüedad, pero la cultura de la memoria¹ ha ido ganando importancia científica y filosófica en las últimas décadas, llegando a ser un tema de continuo debate en las sociedades actuales.

El problema radica, según Manuel Reyes Mate², en que la sociedad se ve continuamente rodeada de este término y este es explicado y replanteado desde distintas bases y significados, dándole un carácter ambiguo y diferente dependiendo del contexto en el que sea utilizado.

¹ La cultura de la memoria se refiere, por ejemplo, en Alemania, a la recuperación del pasado de la época nacionalsocialista, así como de la Segunda Guerra Mundial, y más recientemente también al de la RDA; en España, por otra parte, se refiere al debate público sobre la necesidad de recuperar la memoria histórica tanto del franquismo como de la Guerra Civil. En el caso colombiano, el Centro Nacional de Memoria Histórica en Colombia tiene por misión contribuir a la realización de la reparación integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto, así como al deber de memoria del Estado con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, en un horizonte de construcción de paz, democratización y reconciliación.

² REYES MATE, M. (2006): «Memoria e historia: dos lecturas del pasado» *Letras Libres*. Disponible en: <http://www.cchs.csic.es/sites/default/files/prensa/2011/Marzo/letraslibres010206.pdf>.

El concepto de memoria bajo el significado de los estudios de memoria histórica empezó a configurarse tras la Primera Guerra Mundial, momento en el que Maurice Halbwachs decide centrarse en las relaciones entre memoria y sociedad. En su primera obra se marcan los orígenes de entender la memoria de una manera distinta, alejándose de la visión individual de autores como Bergson y centrándose más desde una perspectiva sociológica a un nuevo tipo de memoria no pensada hasta el momento: la memoria colectiva. Lo que el concepto de memoria colectiva trae consigo es, según explica Halbwachs en su obra *Los marcos sociales de la memoria*³, que la memoria es siempre social, planteando así la imposibilidad de la memoria individual pura⁴. La memoria se compone de lo que él llama «marcos sociales de la memoria» bien de carácter general (lenguaje, espacio, tiempo) o específicos, relativos a los diferentes grupos sociales, los cuales hacen posible el recuerdo.

La teoría sobre la memoria colectiva que comenzó Maurice Halbwachs se expone de manera extensa en los estudios de Jan y Aleida Assmann. Ellos añaden los conceptos de memoria comunicativa y memoria cultural. Analizan los estudios culturales y desarrollan el concepto de memoria desde una perspectiva psicológica, generando una unión entre la memoria, las emociones y la capacidad de recordar, lo que le da un sentido subjetivo a la manera de pensar de cada individuo⁵. Jan Assmann diferencia a su vez el término de memoria comunicativa⁶ de lo que sería la cultural. La memoria comunicativa se enmarca en un medio de cercanía espacial, modos de vida comunes y experiencias compartidas.

³ HUICI URMENETA, V. (2002): *La memoria colectiva y el tiempo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED-Bergara. Disponible en: <https://www2.uned.es/ca-bergara/ppropias/vhuici/mc.htm>.

⁴ En esta obra se analizan los procesos de memorización colectiva dentro de distintos grupos, como son la familia, los grupos religiosos y las clases sociales. La memoria de cada persona viene marcada por la pertenencia en cada uno de estos distintos grupos: la familia mediante la genealogía, la religión mediante el dogma, y cada sociedad tiene como soporte y viene determinada a su vez por la memoria colectiva generada por la clase dominante de cada una de estas sociedades.

⁵ La memoria de cada individuo, lo que el mismo es capaz de recordar, está acompañado de emociones, añadiendo así un sentido subjetivo a cada manera de pensar. Al recordar no se revive la vivencia al completo, se crean vacíos que son llenados con otras fuentes de información. Al estar esta memoria del pasado en continua relación con el presente, esta sufre transformaciones y revalorizaciones de lo recordado.

⁶ Existen a su vez dos tipos de memoria comunicativa: la memoria generacional y la memoria familiar. La memoria comunicativa se caracteriza por su forma incierta y es transmitida principalmente de manera oral, lo que hace que su horizonte de tiempo se limite a unas pocas generaciones, más o menos de 80 a 100 años. Esta dinámica social está determinada por el cambio de generaciones. Es decir, cada 30 años se desplaza el perfil de recuerdo de una sociedad de manera apreciable.

Como analiza Juan Manuel Martín⁷, la memoria comunicativa se transforma en memoria cultural cuando el recuerdo ya no funciona de la mano de contemporáneos autorizados, sino que necesita medios de transmisión. La memoria cultural selecciona, tipifica, ritualiza y a veces tergiversa el recuerdo que la compone. Se apoya en medios externos (textos, cuadros, monumentos, arquitectura...) y en instituciones, que en ocasiones llegan a controlar la memoria colectiva en función a sus propios intereses, instrumentalizando el recuerdo.

Por tanto, la memoria cultural y la memoria histórica son términos que se podrían considerar equivalentes y de los que resulta arduo encontrar diferenciación. Las teorías de los Assmann traducidas al español significarían memoria cultural, pero el término usado en español es el de memoria histórica. Es, de esta manera, necesario profundizar en los estudios que intentan hacer diferenciación entre el término memoria e historia, al ser considerado el concepto de «memoria histórica» como contradictorio por algunos estudiosos.

Diferencia entre memoria e historia

Existen numerosos debates que intentan hacer patente la diferenciación entre los términos memoria e historia. Como se explica en la siguiente cita:

«Hasta finales del siglo XIX, el discurso historiográfico era considerado como el único legítimo para abordar la revisión del pasado al atribuírsele la capacidad de establecer una coincidencia mimética entre los hechos contados y los realmente acaecidos. El problema es que el discurso historiográfico nunca es objetivo, al contrario de lo que se creía en aquel momento. Además, no se puede identificar la realidad únicamente con los hechos, ya que también los «no hechos» forman parte de la realidad»⁸.

En la segunda obra de Halbwachs antes mencionada, *La mémoire collective*, se encuentran también análisis dedicados a establecer la diferencia entre la historia y la

⁷ MANUEL MARTÍN, J. (2018): *Memoria comunicativa y cultural*. Universidad de Salamanca (USAL). Disponible en: <https://www.docsity.com/es/tema-2-memoria-comunicativa-y-cultural/3904469/>.

⁸ HRISTOVA, M., MARCO VEGA, J. C.; y VOLLMEYER, J. (2013): «De Alemania y Austria a España: memorias posdictatoriales a debate». *Magazin*, Núm. 21, 63 págs.

memoria colectiva⁹. Para él lo comúnmente llamado «memoria histórica» encierra una contradicción en sí misma al unir dos términos cuya naturaleza es contraria.

Esta diferenciación está también presente en la teoría memorística de Pierre Nora, expuesta en su obra *Les lieux de mémoire*. Él explica la idea del olvido de la memoria y de la proliferación de la historia como ciencia para la sociedad, además del posterior «deber de memoria» expuesto por Paul Ricoeur. Aplicando sus teorías a Francia define la importancia de la memoria, así como el proceso tiende a seguir. Describe un pasado aún vivo en la memoria, aquello ya sucedido, pero que deja el presente impregnado con lo que ya fue; se diferencia de la historia al ser esta un pasado ajeno. La memoria histórica¹⁰ es un ente vivo que puede generar estabilidad o inestabilidad al no dejar atrás lo que en el hoy ya no ocurre¹¹.

A su vez, las teorías que se han ido analizando añaden qué camino se ha de seguir para que la memoria histórica o cultural no caiga en el olvido. La memoria es transmitida por experiencias personales¹², pero puede ser degradada o aumentada a partir de lo que rodea a una sociedad. De hecho, no todos los miembros de un colectivo se ven afectados de la misma manera por la memoria cultural; son los grupos dominantes en la historia los

⁹ Una de las diferenciaciones será el carácter de presente que reside en la propia memoria, ya que el hecho de estar recordando imposibilita que sea en sí pasado, es un proceso continuo. En cambio, la historia se entiende como algo ajeno a los grupos. Además, mientras la historia pretende explicarse como algo objetivo y con solo una vertiente universal, existen por otro lado diversas memorias colectivas diferentes entre sí.

¹⁰ La memoria histórica sigue siendo un tema del que no se tiene un claro resultado, un tema de continua discusión política y del que no hay unas ideas claras ni unos juicios convenientes, ya que dicha conciencia sobre el pasado, y, por tanto, dicha memoria histórica, se entiende de una u otra manera dependiendo de la etapa política en la que el país se esté desarrollando: es un proceso abierto que nunca termina.

¹¹ Como Nora señala: «Historia no es memoria, ambas trabajan sobre el pasado y el presente, pero desde reglas específicas que las enfrentan. Memoria es vida encarnada en grupos, cambiante, pendular entre el recuerdo y la amnesia, inconsciente de las deformaciones y manipulaciones, siempre aprovechable, actualizable, mágica por su efectividad, sagrada. La historia en cambio es representación, reconstrucción, desencantamiento laico de la memoria, destrucción del pasado tal cual es vivido y rememorado, traza consciente de la distancia entre el hoy y el ayer. La conciencia historiográfica desmonta estos mecanismos de la reconstrucción y la representación, dota al pasado de objetividad y a la historia de historicidad. Desencanta, revela lo sagrado, muestra los trucos de magia».

¹² Una de estas memorias indirectas transmitidas por el poder social se basa en gran parte en la ejercida por el poder político, pero también por la educación y los medios de comunicación. Aquí es donde se ve la importancia del poder a la hora de transmitir una u otra cultura de memoria, ya que dependiendo de cuáles sean sus intereses, se implantará una manera de hablar sobre el pasado, así como una mayor o menor importancia a este. Como consecuencia, se abre un campo difícil para conjugar una memoria en territorio colombiano, donde víctimas y victimarios comparten lugar en la mesa. El camino que decida tomar el régimen ante esta memoria es importante, marcará la línea general de la sociedad del momento, aunque siempre teniendo en cuenta que las excepciones dentro de esta tendencia existen y van a su vez generando cambios. La sociedad y el razonamiento no son estáticos ni se basan solamente en lo que el régimen político implanta.

que más importancia tienen a la hora de conjugar el tipo de memoria que les convenga y existe una asimetría en las prácticas conmemorativas con respecto al poder social que las define¹³.

Es a partir de esta conjetura lo que lleva a la idea de que en Colombia esta memoria histórica y, por tanto, cultural, podría usarse de manera equivocada si no se pone en las manos correctas. Lo que podría considerarse positivo es que, a pesar de que en otras sociedades la memoria histórica está peligrando por empezar a no tener relación directa con el pasado vivido, vemos que en Colombia la posibilidad de establecer esta memoria por medio de los relatos de los supervivientes sigue siendo posible. Quizá, por tanto, una memoria histórica estable sea en este momento imposible, pero todo nuevo surgimiento es de por sí inestable. Y, además, el nacimiento de la memoria histórica en Colombia resulta ser necesario para poder apaciguar la propia identidad de la sociedad colombiana.

Los relatos de los supervivientes cobran una importancia vital para la memoria, como puede verse en el caso alemán, donde la generación de supervivientes está llegando a su fin y donde la memoria empezará a ser del todo indirecta. Por tanto, una Colombia del posconflicto en la que sus supervivientes se decidan por contar sus experiencias vividas sería de gran importancia para que en el futuro estas vivencias no caigan en el olvido, pudiendo evitarse, de esta manera, su repetición. Porque como dijo George Santayana: «Aquellos que no recuerdan el pasado están condenados a repetirlo».

Al fin de cuentas, estos testimonios son los que persistirán en un futuro en el que los supervivientes hayan ya fallecido y porque, como dijo Xavier Antich en una ponencia sobre Jorge Semprún: «Se debe volver a la cuestión del testimonio para eso, para conjurar el silencio. Para conjurar el saber que se calla. El mirar que se calla. El de entonces, el de hoy, todavía. Por eso [...] un diálogo de luz contra el olvido»¹⁴. El problema es que los testimonios pueden llegar a manipularse al seleccionarse aquellos que lleven consigo utilidad partidista más que por el propio valor del testimonio. La memoria cultural exige tomar distancia del presente pensando más en lo que merece preservar para el futuro que está por llegar.

¹³ VOLLMEYER, J. (2015): *Tesis doctoral: ¿Soy yo acaso el guarda de mi hermano?* Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filología.

¹⁴ ANTICH, X. (2010): «La cuestión del testimonio». En PLA, Xabier: *Jorge Semprún o las espirales de la memoria* (pág. 164). Zaragoza: Edition Reichenberger.

Conflicto y posconflicto colombiano

La violencia que Colombia ha presenciado surge ante un clima de profunda inestabilidad política la cual tiene sus inicios tras su independencia de España. Esta debilidad del Estado unida a otros detonantes, como el conflicto por la posesión de la tierra, la profunda desigualdad económica de la sociedad colombiana y la polarización y persecución de la población civil por su orientación política, son unas de las principales razones que justifican un clima idóneo en el que la violencia puede desenvolverse con total facilidad¹⁵.

Bajo estas bases se sitúa una Colombia caracterizada por ser un escenario propenso a la inestabilidad. Un territorio que sufrió una larga guerra civil de la cual aún le quedan secuelas. Un Estado que lleva consigo la imposibilidad de hacer efectiva una paz estable y duradera que de fin a dicho conflicto¹⁶. Esta naturaleza complicada que se mantiene hace pensar que la construcción de algo estable en este momento va a estar siempre dificultado por la propia base en la que se asienta, la de la fina línea entre la paz y la guerra¹⁷.

Se entiende que la dificultad de establecer una paz que perdure tiene en este caso su origen en la longitud en el tiempo que el conflicto ha tenido. Muchas de las personas que se han visto envueltas en la violencia no conocían un clima distinto, nunca habían vivido lo que es la estabilidad, no tenían otro medio de supervivencia fuera del crimen¹⁸.

El Estado tiene la responsabilidad de proveer la garantía de la seguridad de sus ciudadanos. El desencanto de la sociedad civil hacia las propias decisiones tomadas por el Gobierno radica, en este caso, en que el Gobierno decide en qué zonas centrará su

¹⁵ SALAMANCA, M. E. (2008): *Un ajedrez del conflicto armado colombiano*. Colombia en su laberinto. Págs. 17-50.

¹⁶ *Cómo va la paz. La restructuración unilateral del acuerdo de paz*. Disponible en:

<https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-COMO-VA-LA-PAZ-1.pdf>.

¹⁷ Muchas han sido las naturalezas que el conflicto colombiano ha ido tomando durante estas décadas, pero es justamente entendiendo el clima que lo propició, lo que lleva a la dificultad de establecer en el hoy una paz que intente acabar con todo lo que el pasado traía. Ante el camino que se le presenta a Colombia en el hoy y en el futuro, hay que entender que la diferencia entre paz y guerra a veces es tal que parece más sencillo realizar la segunda que establecer la primera. La actualidad de Colombia debe ser analizada desde su pasado perturbado por más de 50 años de constante conflicto violento en el que más de doscientas mil personas perdieron la vida.

¹⁸ Estas personas entendían que para sobrevivir tenían que dedicarse tanto a comercios ilícitos como al uso de la violencia y, por tanto, imaginarse una vida de otra manera se les hacía imposible. No había tampoco ningún medio capaz de asegurarles esa otra forma de vivir. El Estado no era garante de su protección. Un Estado que, debido a la imposibilidad de garantizar la seguridad a todo el territorio colombiano, se decanta por establecer la seguridad en determinados territorios y dejar otros sin esta garantía, haciendo así posible la aparición de grupos de autodefensa intentando mantenerse a salvo en estos territorios desamparados.

poder, garantizando de esta forma solamente la seguridad de determinadas partes del territorio y dejando armas en manos de la sociedad civil en las demás zonas, poniendo así conscientemente la seguridad de esas partes olvidadas en manos privadas. Esta decisión unida al prolongamiento del conflicto en el tiempo tiene como consecuencia que las armas que pudieron en un principio haber sido utilizadas para garantizar la seguridad terminen en manos que deciden emplearlas con otros fines más adecuados a los intereses propios que a los de los desamparados¹⁹.

Así mismo, muy diferente a lo que se podría encontrar en las características principales de guerra donde la violencia se consideraba un instrumento al servicio de un fin (conseguir un territorio, derrotar a un enemigo, etc.), en la actualidad la violencia pasa a ser un fin por sí mismo. Desde hace ya algún tiempo, en determinadas ocasiones, la violencia se ha transformado en un fin en el sentido de que es lo mejor que los ciudadanos consideran que se puede hacer.

En Colombia, debido al largo periodo de conflicto, parte de la sociedad nace ya bajo ese clima de violencia constante. Consecuentemente, el escenario en el que se encuentran es de plena economía informal. Estos factores determinan la supervivencia de una serie de individuos que se encuentran al margen de la sociedad. El Estado no provee sus necesidades básicas considerando de esta manera que han de garantizárselas por sí mismos. La toma de armas por parte de la ciudadanía que vive en estas zonas es para estos su único medio de subsistencia, no existe para ellos otra alternativa que la de la propia violencia. La dificultad radica en alejar a esa parte de la población del clima informal, logrando conducirlos e incluirlos en un nuevo contexto donde la violencia quede al margen.

En la firma de la paz no se teme tanto por los máximos dirigentes, sino por aquellos bajo estas circunstancias. En ocasiones, son ellos los que, al no encontrar sus propios beneficios en lo firmado, deciden no acatar los acuerdos. Estos individuos consideran que los intereses de los altos mandos, incluso los de los grupos que apoyan, no les representan tomándose de esta manera la justicia por su mano. Un ejemplo serían las escisiones dentro del grupo de las FARC tras el acuerdo de paz, donde grupos de

¹⁹ Aquí radica otra de las causas por las que este tipo de decisiones fueron haciendo posible que el clima de violencia se agudizase, logrando también que determinados grupos de autodefensa pudieran verse con la capacidad de, por medio de las armas, conseguir que se les diera la importancia y visibilidad que ellos consideraban merecer.

disidentes se niegan a dejar las armas y se separan del grupo para continuar con la violencia por su propio lado.

Camino tras el acuerdo de paz

La paz que se ha querido dar a Colombia puede ser descrita como una paz que lleva consigo un posible conflicto hibernado, ya que si esta no termina de cuajar, el conflicto podría volver a hacerse presente. Esta paz se ha de entender desde un proceso que intenta no caer en las políticas de perdón y olvido²⁰, es decir, donde se perdona por los crímenes realizados en un intento de olvidarse de hacer una justicia necesaria.

Es solamente tras la firma del acuerdo de paz donde un nuevo camino puede vislumbrarse para Colombia²¹. Para el establecimiento de esta paz se han de pasar por numerosos caminos que de por sí llevan consigo la inestabilidad. Todo camino que se ha de seguir es de por sí voluble, ensayos de prueba y error donde no se sabe a ciencia cierta qué camino se ha de seguir para adoptar un clima estable.

El establecimiento de la justicia transicional es uno de los hechos más importantes y complicados tras la firma de este acuerdo. La justicia ha de salirse de su pureza y de sus marcos de tendencia para encontrar un punto determinado de consenso entre víctimas y victimarios, logrando así rendir cuentas²². Las medidas de reconciliación en las que se debe basar la justicia transicional son de gran importancia y, mientras tanto, el lograr

²⁰ El expresidente Juan Manuel Santos aclara en una entrevista para el periódico *El País* que una paz con impunidad no es posible: «Es imposible hacer hoy lo que se hacía antes: perdón y olvido, ya que el país es parte de la Comunidad Internacional que ha evolucionado y desarrollado el Tratado de Roma de la Corte Penal Internacional. Por otro lado, este acuerdo de paz ha sido también criticado, considerado que pone de igual a igual al Gobierno con los disidentes». A pesar de ciertas críticas de diversa índole, la firma del acuerdo es considerada por muchos la mejor solución que se ha podido encontrar dada la dificultad de encontrar otra manera que pretendiera dar por finalizado un conflicto que no hubiera terminado en corto plazo de tiempo sino por el consenso entre ambos bandos. No ha habido una victoria o una derrota como tal; es un pacto tomado por dos bandos ante una situación en la que se sabía que, si se seguía por el mismo camino de violencia, no habría un final asegurado. Ante ese clima de cansancio en un campo de batalla sin salida, comienzan a entenderse las decisiones del Gobierno colombiano. Además, este proceso ha sido apoyado plenamente por la Comunidad Internacional, en particular por las Naciones Unidas.

²¹ La entrevista realizada por *El País* a Juan Manuel Santos, expresidente de Colombia y el cual ha recibido un premio Nobel de la Paz tras conseguir la paz, deja ver en sus palabras la incertidumbre hacia el proceso posterior a la firma del acuerdo: «La construcción de la paz es más difícil que la consecución de la paz. Una cosa es silenciar los fusiles y otra cosa es construir paz. Se requiere más tiempo, más esfuerzos, modificar sentimientos, prejuicios, modificar formas de pensar. [...] Hice un esfuerzo muy grande por unir a Colombia. No pude. Este país está muy dividido».

²² Como dijo el presidente colombiano Juan Manuel Santos para el *Canal RCN*: «Y la justicia, qué tanta justicia se sacrifica en aras de conseguir la paz. Esa es la esencia del problema». Bajo la única posibilidad del consenso, la justicia queda limitada a aquel campo que el establecimiento de la paz permita y, como consecuencia, habrá tanta justicia como la paz permita.

combinar intereses de víctimas y victimarios es, en el momento, la cuestión más complicada.

La mira a corto plazo de los Gobiernos, así como los cambios de proyectos en la medida en que las elecciones son ganadas por uno u otro partido de determinada ideología, dificultan el proceso hasta el punto de imposibilitar un avance hacia una salida que dé un buen resultado. La creación de programas DDR lleva consigo una problemática y es que estos programas suelen ser escasamente efectivos²³. A pesar de ello, el remedio no es el olvido, donde solamente se dejaría la herida hibernada. El perdón es donde más ha de profundizar la sociedad para alcanzar un futuro estable y constante. Las consecuencias derivadas de los crímenes cometidos no deben ser olvidadas²⁴ y si se busca el establecimiento de una paz duradera, se ha de tener en consideración el perdón como remedio.

Papel de la memoria histórica en Colombia

Como dice Andrés González Martín: «Ninguna guerra civil termina con el fin de las hostilidades. La reconciliación nacional puede necesitar varias generaciones, quizá más de 100 años. Cuanto más dura, larga y cruel haya sido la guerra, más tiempo necesita la nación para hacer justa la memoria de lo sucedido»²⁵.

La memoria histórica es de por sí una acción simbólica que pone de relieve la importancia de que los hechos atroces cometidos han de ser recordados para evitar así su repetición. El papel de la memoria histórica para la construcción de una paz consolidada es una de las bases sobre las que asentarse. La sociedad es la que se encargará de establecer esa paz, una sociedad que debe verse reflejada en el acuerdo y que debe estar conforme a lo establecido para así poder hacer posible un camino más fácil hacia la estabilidad.

²³ Un 40% de los conflictos que se consideran activos actualmente son consecuencia de unos conflictos que venían del pasado y que han sido reabiertos. Esto es, conflictos donde la paz ya estaba firmada pero que a medida que ha pasado el tiempo no se ha conseguido consolidar, sino que se han vuelto a activar.

²⁴ En este punto cualquier negociación puede quebrarse, no existe victoria o derrota. Se ha tenido que recurrir a considerar válido el trato como iguales entre una fuerza legal e ilegal para poder dar fin a la violencia. Ambos bandos han tenido que rebajar opiniones para encontrar la paz. Este clima propicia una mayor dificultad para establecer la paz: ninguna opinión ni ideología predomina ni vence, ambas han de convivir e intentar establecer situaciones en las que ambos lleguen a un acuerdo. Además, la negociación encontrará disparidades por parte de la sociedad, la cual no estará en su conjunto a favor de este pacto.

²⁵ GONZÁLEZ, Martín A. (2017): *Relación entre conflicto y posconflicto: Colombia y los Acuerdos de Paz*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA25-2017_Paz_Colombia_Postconflicto_AGM.pdf.

Lo difícil se encuentra a la hora de analizar las estadísticas. El resultado del referéndum para el acuerdo de paz en Colombia supuso ser muestra de cuán polarizada está la población de este territorio²⁶. Como dice Javier Lafuente en *El País*:

«La votación puso de manifiesto la falta de solidaridad en un país atravesado por la guerra. Los lugares más golpeados, sobre todo los de la costa, optaron por el “sí”, pero son municipios que aportaban un número de votos infinitamente menor al de las zonas urbanas o los núcleos rurales más poblados, donde la violencia del conflicto hace tiempo que dejó de golpear. El interior del país optó por rechazar los acuerdos»²⁷.

Este clima de polarización, unido al insuficiente liderazgo político, imposibilita establecer una aceptación unánime sobre qué futuro conviene a Colombia. Estas causas afectan también al asentamiento de una memoria uniforme que conduzca a fijar raíces estables donde la memoria histórica pueda empezar a dar sus frutos²⁸. Esta inestabilidad y polarización son cuestiones de base que permiten comprender la dificultad que radica en Colombia a la hora de iniciar dicho avance, no pudiendo funcionar este comienzo de la misma manera que lo hizo en otros casos donde la memoria histórica se ha logrado fundir con la base del pensamiento, como en el caso alemán²⁹.

Otra característica que dificulta dicho proceso de estabilización es precisamente el acuerdo. La paz, como se ha analizado en otros párrafos, se ha instaurado por medio de la negociación, no por medio de una derrota o una victoria de uno de los dos bandos. Este es otro ejemplo que deja patente por qué los países se comportan de manera distinta ante los procesos de la memoria. Justamente el caso alemán³⁰ partió de la total derrota tras una guerra, hecho que también influyó a la hora de conformar el futuro.

²⁶ El 50,2% de los votantes decidió votar en contra del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, por el 49,7% que se decantó por el «sí». La abstención, de más del 60%, deja ver en qué puesto se encontraba la indiferencia ante un referéndum que suponía ser un total cambio para Colombia.

²⁷ LAFUENTE, J.: «Colombia dice “no” al acuerdo de paz con las FARC». *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/02/colombia/1475420001_242063.html.

²⁸ Como se analizaba en el apartado sobre los «fundamentos teóricos», esta memoria es fijada y conducida. Esto genera que existan unas memorias que, dependiendo quien sea el que elija, serán aceptadas y validadas mientras que otras quedarán en el olvido.

²⁹ La cuestión de por qué en algunos países el establecimiento de la memoria histórica funciona y en otros no se ha de analizar por separado. En cada país se han de remitir unas características específicas que den validez al establecimiento. Estas características son diferentes en cada uno de los casos, aunque algunas puedan concordar y de las que se puedan sacar cuestiones en común. La aplicación de unos u otros procedimientos pueden concluir en un acierto o en un total error a la hora de instaurar la paz y con ella una memoria histórica que ayude en el proceso de estabilidad política.

³⁰ Esa memoria histórica alemana nació de una derrota total tras la Segunda Guerra Mundial, donde la memoria de los vencedores fue la única verdadera y, como consecuencia, la que se impuso a los vencidos.

Aun así, es importante recordar que esta instauración de memoria histórica no ha sido ni siquiera en Alemania un proceso inmediato a través del establecimiento de la paz. El análisis de la historia de la posguerra alemana deja ver que el proceso de creación de una memoria colectiva ha sufrido distintos procesos que han ido desde el olvido tras la guerra, a la necesidad de recuerdo unos 30 años después del fin de la misma³¹, hasta lograr la importancia que tiene en la actualidad.

Podría ser que Colombia sea aún joven para lograr hablar sin la distancia necesaria que esta superación necesita en la medida en que la violencia no ha logrado acabarse y ya que solamente han pasado cerca de tres años del acuerdo. La propia sociedad vive aún la tensión de un conflicto que, aunque debilitado, puede considerarse que sigue presente aun después de la firma de paz en territorio colombiano.

También es cierto que la sociedad actual se define por los innumerables cambios que surgen en periodos de tiempo más cortos. Antes era necesario que pasasen varias generaciones para encontrar un cambio relevante, ahora, en una misma generación, los cambios son constantes. La globalización y la digitalización influyen mucho en este sentido. La interconexión entre diversos lugares es ahora muy distinta a las de épocas anteriores donde comenzaron a nacer memorias del posconflicto. El *floating gap* es un fenómeno acentuado que crea un vacío en la memoria, entre el recuerdo detallado de los orígenes y la interpretación histórica reciente, que está en continuo movimiento cada vez con más libertad y posibilidad de tomar distancia del recuerdo de los acontecimientos. El perspectivismo histórico acrecienta su cantidad de movimiento paulatinamente con el paso del tiempo, cuando las propias sociedades pierden sus recuerdos o los desdibujan por los efectos de la acción de una memoria comunicativa estructurada.

Quizá la media de años utilizada en el pasado para alcanzar la superación de la memoria vivida sea actualmente inválida, en el sentido de que donde antes se necesitaban etapas,

Esto posibilitó un camino menos arduo a la hora de cuestionarse qué debía entrar dentro de la memoria aceptada. Además, la ayuda exterior que Alemania recibió para conseguir recomponerse tras esta inmensa derrota también puede considerarse otro de los incentivos que facilitó la instauración de una memoria en la sociedad, donde los aliados participaron activamente en componer lo que debía ser aceptado como válido. Por otra parte, en el caso colombiano, el clima tras la paz sigue siendo inestable por principio y el establecimiento de esta memoria debe surgir de las propias iniciativas de la sociedad, la cual, como vemos, no parece tener la intención de ir al unísono.

³¹ Una teoría que se centra en entender esta necesidad de olvido y recuerdo en las sociedades es la teoría de Jan Assmann sobre *floating gap*, la cual expone que las sociedades necesitan por lo menos 30 años para poder hablar de sus pasados. La tendencia de la sociedad suele ser, en un primer momento, un intento de no hablar de lo sucedido y, del mismo modo, suele verse una posterior reacción ante la necesidad de contar lo ocurrido a medida que la superación del horror se va produciendo en ella.

ahora estas pueden incluso saltarse, al poder acceder más fácilmente a la información de otros casos. En relación con esto, Colombia ya posee su propio centro para la memoria histórica, el cual recoge todas las materias relevantes referentes al tratamiento de las víctimas. Es este centro el que se encarga de intentar dar ya desde un primer momento la visibilidad a las víctimas para que cuenten sus experiencias y que sus relatos no caigan en el olvido.

El problema radica en que «el conjunto heterogéneo de memorias de las víctimas tendrá que integrarse y este no podrá ser una suma de todas las aportaciones dada su dimensión y volumen». Este intento de armonización y homogeneización de las aportaciones de los diferentes grupos de víctimas será del todo complicado y la instrumentalización política no podrá evitarse ya que, aunque vista como negativa desde el punto de vista histórico, ha de realizarse desde el punto de vista de la convivencia democrática. Si la homogeneización no se consigue, podría llegar el punto en el que se vea cómo la sociedad, al no poder avanzar en materia de estabilidad social, se quede estancada en «una enfermedad crónica de memoria por no poder olvidar lo que no conviene recordar»³².

Expectativas de futuro para el posconflicto y el establecimiento de la memoria

Según el informe *Cómo va la paz*, el nuevo Gobierno de Iván Duque, aunque no convencido del acuerdo de paz, ha visto que en este momento será más sencillo administrar la paz que intentar revertir el proceso. A pesar de ello, la nueva Administración no se centrará en buscar transformar las bases de las condiciones sociales, políticas y económicas que venían descritas en el Acuerdo de La Habana, sino más bien parece que el Gobierno se concentrará en realizar cambios al sentido de este sistema³³.

El problema principal y en el que radican las expectativas de futuro es, una vez más, la falta de consenso entre lo que se ha hecho, cómo se ha hecho y qué se espera hacer a partir de lo presente. Existe una tensión dentro del Gobierno nacional frente a cómo

³² GONZÁLEZ, Martín A. (2017): *Relación entre conflicto y posconflicto: Colombia y los Acuerdos de Paz*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA25-2017_Paz_Colombia_Postconflicto_AGM.pdf.

³³ *Cómo va la paz. La restructuración unilateral del acuerdo de paz*. Pág. 8. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-COMO-VA-LA-PAZ-1.pdf>.

manejar el acuerdo de paz. Esa tensión no se ha resuelto y el presidente no ha tomado partido por ahora.

Las únicas opciones que pueden vislumbrarse hoy en territorio colombiano se basan en regresar a la guerra o en consolidar el proceso de construcción de paz. Algunos de los datos disponibles en el informe antes mencionados hacen peligrar esta tendencia hacia la consolidación de la paz. Un ejemplo de ello sería el número de homicidios³⁴. Por otra parte, otros dos temas clave para el futuro de la construcción de paz en el país y en los que se ha de poner el esfuerzo actualmente son: un proceso de paz con el ELN y el sometimiento a la justicia del Clan de Golfo. Por un lado, con respecto al ELN, el secuestro de civiles y la falta de coherencia para una negociación imposibilitan la llegada a un acuerdo. Por otro lado, los procesos de sometimiento del Clan de Golfo se vuelven cada día más difíciles, aunque antes pareciera que se estaba muy cerca de conseguir. Si estas cuestiones no logran solucionarse puede que la memoria histórica de Colombia se encuentre estancada. Lo primordial sería establecer un entorno favorable en el que las víctimas pudieran dejar el pasado atrás, colocando la mirada en otras preocupaciones como, por ejemplo, en el futuro crecimiento y desarrollo económico de Colombia. Para que una sociedad apacigüe su pasado y comience a perdonar lo sucedido un nuevo clima ha de ser creado, pero de nuevo la inestabilidad y la polarización suponen en este punto una carga muy pesada de la que es difícil desprenderse.

Las decisiones que se han de tomar no son fáciles. Como se decía, se trata de ensayos de prueba y error. Aun así, algo en lo que los profesionales de este ámbito suelen coincidir, como es el caso de Dani Rodrik, es en la importancia de las instituciones, las cuales pueden determinar el futuro de un país. Generar en Colombia unas instituciones y unas políticas que se centren en establecer incentivos para mejorar las bases sociales y económicas podría ser un principio importante para acercar al país a la estabilidad tan ansiada³⁵.

³⁴ Dicho indicador de seguridad disminuyó constantemente y de manera increíble desde el año 2012, pero en 2017 se estancó, llegando a lo que se denomina piso de cristal; para 2018 aún no hay datos totalmente establecidos, pero se puede suponer que en caso de haber disminuido habrá sido de manera insignificante. Incluso hay fuentes que hablan de una leve tendencia al alza, como en el caso de la Fundación Paz y Desarrollo. Lo que sí constatan los datos es que, aunque el aumento o disminución de los homicidios totales no se sepa a ciencia cierta, se ha presentado un aumento en 146 municipios de los 242 donde operaban las FARC.

³⁵ No se debe pensar el Gobierno colombiano no haya pensado en dichas soluciones ya, el problema radica en el costo de estas medidas y en el tiempo que se necesita para ver resultados en ellas. Además, sin olvidar que apostar por medidas de este tipo no quiere decir que vayan a tener como consecuencia siempre un resultado positivo. Aun así, la tendencia en las sociedades que demandan más memoria histórica, como en el caso alemán o español, es, según la teoría de Jan Assmann, cuando sus sociedades

Se podría concluir añadiendo que Colombia es aún joven en cuanto a términos de posconflicto como para entender que de ella pudiera actualmente nacer una memoria histórica consolidada. Sin embargo, a pesar de la inexperiencia de Colombia en este ámbito, el Centro de Memoria Histórica lleva ya años en marcha y quizá, si el conflicto aún presente entre los grupos no desmovilizados logra darse por concluido, esto ayude a reducir la violencia.

Si este centro logra realizar estudios positivos y obtener resultados de los proyectos que está llevando a cabo, quizás pueda surgir de la sociedad un camino hacia el unísono que facilite la estabilidad social. A su vez, esto podría generar la proliferación de la economía colombiana de la mano de un afrontamiento de la sociedad hacia lo ocurrido y, por tanto, el nacimiento de una memoria histórica consolidada podría empezar a vislumbrarse. Aun así, es solo una de las alternativas posibles y, en definitiva, a Colombia le queda un largo camino por recorrer en lo que a construcción de paz se refiere.

*Evelyn González Ordóñez**

Estudiante de Máster en Asuntos Internacionales, ICADE

Becaria investigadora IEEE.

** Documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEE
tutorizadas por el teniente coronel Andrés González Martín.*

han llegado a un momento de estabilidad social y económica y, por tanto, donde la etapa posconflicto ya ha quedado superada.

Blockchain, transparencia para el desarrollo sostenible

Resumen:

Blockchain es una de las tecnologías fundamentales de la Cuarta Revolución Industrial, cuyas características esenciales –descentralización, seguridad y consenso– proporcionan transparencia y confianza en cualquier ámbito. Si bien las aplicaciones primigenias de esta tecnología estaban enfocadas hacia el sector financiero, a medida que ha ido evolucionando sus usos se han extendido a otros ámbitos como el campo de la sostenibilidad, concerniente a este análisis. Este estudio presenta las oportunidades que brinda *blockchain* para abordar los desafíos ambientales más apremiantes ocasionados por el cambio climático, desde la pérdida de la biodiversidad o el deterioro de la salud oceánica, hasta la contaminación del aire o la escasez de agua.

Palabras clave:

Sostenibilidad, cambio climático, *blockchain*, Cuarta Revolución Industrial, tecnología, gestión de recursos.

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

Blockchain, transparency for sustainable development

Abstract:

Blockchain is one of the fundamental technologies of the Fourth Industrial Revolution, whose elementary characteristics –decentralization, security and consensus– provide transparency and trust in any area. While the original applications of this technology focused on the financial sector, as it has evolved its uses have been extended to other areas such as the field of sustainability, which this analysis addresses. This study presents the opportunities offered by blockchain to address the most pressing environmental challenges caused by climate change, from biodiversity loss or ocean-health deterioration, to air pollution or water scarcity.

Keywords:

Sustainability, climate change, blockchain, Fourth Industrial Revolution, technology, resource management.

Introducción

Las innovaciones que brinda la Cuarta Revolución Industrial, término empleado por primera vez en 2016 por Klaus Schwab, presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, son cada vez más rápidas, eficientes y accesibles. Además, la tecnología está cada vez más conectada, lo que deviene en la convergencia de los entornos digitales, físicos y biológicos. Sin embargo, si no se controla, la Cuarta Revolución Industrial podría ocasionar consecuencias negativas inintencionadas, como acelerar el agotamiento de recursos.

Las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial o el internet de las cosas, están generando cambios que afectan a la economía y a las posibilidades de las generaciones futuras. Estas innovaciones brindan una oportunidad única para ayudar a abordar los problemas ambientales y transformar la forma en que gestionamos nuestro entorno.

El objetivo de este análisis es presentar descripciones generales sobre cómo una de las tecnologías emergentes de esta nueva Revolución Industrial, el *blockchain*, podría desempeñar un importante papel en los esfuerzos globales para construir economías ambientales sostenibles.

La tecnología *blockchain* o de cadena de bloques hace referencia a un protocolo de software que facilita la transferencia segura de dinero, activos e información a través de internet sin la necesidad de un tercer intermediario como son los bancos u otras instituciones financieras¹. O lo que es lo mismo, se trata de un sistema de contabilidad electrónica descentralizado que registra cualquier transacción –fondos, bienes, propiedad o votos– a través de una red de pares. Los datos se almacenan de forma inmutable en una lista de registros interconectados que se encuentra en continua expansión.

Las transacciones se almacenan en bloques, que se conectan a otros bloques creados con anterioridad al incluir el *hash*² del bloque anterior en el nuevo. Esta estructura implica que realizar un cambio sin alterar los registros posteriores en la cadena, sea extremadamente difícil, proporcionando seguridad a los registros.

¹ WRIGHT, Aaron; y DE FILIPPI, *Primavera: Decentralized Blockchain Technology and the Rise of Lex Cryptographia*, marzo de 2015. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2580664.

² Un *hash* es una función, criptográfica, que convierte una entrada de letras y números en una salida cifrada de una longitud física.

Asimismo, cada participante con acceso puede ver simultáneamente la información, proporcionando confianza en el sistema como un todo.

La verificación de las transacciones se logra cuando los participantes confirman los cambios entre sí, reemplazando la necesidad de que un tercero autorice las transacciones. Este consenso descentralizado está diseñado para proteger las plataformas del dominio de la red por parte de un individuo o de un grupo de sujetos.

Dos de las aplicaciones más conocidas de esta tecnología son las criptomonedas y los *smart contracts*, protocolos informáticos que facilitan, verifican o ejecutan automáticamente un contrato sin requerir la participación de un tercero o intermediario.

Aunque el sector financiero es la aplicación primigenia de esta tecnología, *blockchain* tiene un potencial significativo en otros sectores, al ofrecer soluciones descentralizadas y más limpias. Por ejemplo, ofrece la posibilidad de mitigar los desafíos que se presentan con respecto al medio ambiente, donde los retos de valor no financiero y bienes comunes globales prevalecen.

El potencial que brinda esta tecnología para redefinir los modelos actuales ha generado un gran despliegue publicitario y una expectación desmesurada dentro de la sociedad. A pesar de ello, se trata de una tecnología incipiente que presenta obstáculos que han de ser superados, incluido el consumo actual de energía o los desafíos legales y normativos. En definitiva, a medida que la tecnología madure las oportunidades para aprovechar el potencial que presenta se podrán implementar para abordar el cambio climático.

Acciones para abordar desafíos medioambientales

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la humanidad en las próximas décadas es alimentar, proporcionar agua y energía para los 3.000 millones más de personas que habrá para 2050. Para lograr hacer frente a este reto será necesario cambiar las prácticas del uso de la tierra, las preferencias y demanda del consumidor o asegurar el suministro energético.

Las empresas están haciendo frente a un incremento de la presión de inversores y consumidores para abordar los riesgos que las cadenas de suministros generan, tales como las violaciones de derechos humanos, el trabajo forzado, nuevas formas de esclavitud modernas o la degradación medioambiental, entre otros. Como respuesta, muchas compañías están asumiendo compromisos públicos –políticas de cero deforestación, empleo de materiales reciclados...–.

Sin embargo, los procesos de las cadenas de suministro suelen ser complejos y opacos, lo cual dificulta la implementación de dichos compromisos y la exposición de los logros alcanzados.

Los datos que se generan a lo largo de la cadena de suministro, desde la procedencia del producto hasta el punto de venta, pueden ser registrados a través de la cadena de bloques, almacenando la información generada de forma inmutable. De este modo, se proporcionaría una total transparencia, debido a la trazabilidad completa de los datos de todo el proceso³.

Facilitar tal transparencia al consumidor le ayudaría a conocer cómo sus hábitos de consumo y decisiones de adquisición están afectando al medioambiente o cuáles son las condiciones de trabajo y de vida alrededor de dicha cadena de suministro. Es decir, el uso de herramientas de cadena de bloques permitiría hacer un seguimiento de los productos desde la procedencia hasta el punto de venta, contribuyendo en la toma de decisiones del consumidor final o minorista.

Por consiguiente, se generaría confianza en los procesos de producción al verificar las cadenas de suministros y al exponer las prácticas deshonestas o ilegales.

Por ejemplo, la aplicación de la cadena de bloques podría emplearse para hacer frente al reto global del aumento de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, consecuencia del crecimiento de la demanda. Como resultado, dos tercios de las

³ FORO ECONÓMICO MUNDIAL, PWC Y STANFORD WOODS INSTITUTE FOR THE ENVIRONMENT: *Building Block(chain)s for a Better Planet. Fourth Industrial Revolution for the Earth Series*, septiembre de 2018. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Building-Blockchains.pdf.

reservas pesqueras están sobreexplotadas⁴, con previsiones proclives al auge de la tendencia.

La tecnología de la cadena de bloques podría hacer un seguimiento de esas especies, proporcionando una información transparente sobre su origen. Asimismo, los *smart contracts* podrían respaldar nuevos acuerdos que otorguen derechos de recursos específicos a comunidades o pescadores.

Como consecuencia, al gestionar de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros y el mercado ictícola y, al limitar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se conservarían y utilizarían los océanos, mares y recursos marinos de forma más sostenible.

En esta línea, se podría recopilar, monitorizar y administrar una gran cantidad de datos para contribuir a la gestión de la biodiversidad, incluyendo la catalogación de las especies y hábitats, para facilitar los procesos de conservación de especies a través de un registro digital geoespacial inmutable.

El trámite de dicha información, además, posibilitaría la implementación de mecanismos de mercado que protejan los sistemas globales, los cuales, actualmente, se encuentran sometidos a unos niveles de estrés sin precedentes y cuyos límites han sido sobrepasados.

Por otra parte, la introducción de estas aplicaciones del *blockchain* en los usos de la tierra proporcionaría seguridad en los derechos de propiedad, lo que tendría implicaciones, por un lado, en el bienestar humano, y por otro, en la conservación. De este modo, se evitaría la apropiación y explotación de los recursos de áreas protegidas que conllevan a la extinción de especies, degradación del suelo, etc.

La degradación medioambiental representa un riesgo para muchas cadenas de suministro, ya que según el informe de Carbon Disclosure Project, 941 billones de dólares⁵ de ventas globales provienen de productos relacionados con la deforestación (soja, aceite de palma, ganado o madera) y alrededor del 32% de esas compañías están experimentando impactos en sus negocios debido a estos riesgos.

El empleo de la tecnología de *blockchain*, gracias al fortalecimiento de los derechos de propiedad, podría ayudar a paralizar los procesos de deforestación fruto de la producción

⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA: *El estado mundial de la pesca y la agricultura. Contribución a la seguridad alimentaria y nutrición para todos*, 2016. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5555s.pdf>.

⁵ CARBON DISCLOSURE PROJECT: *Global Forest Report 2017*. Disponible en: <https://www.cdp.net/en/research/global-reports/global-forests-report-2017>.

de estos bienes, al proporcionar transparencia en los procesos de las cadenas de suministro y al abordar conflictos derivados del uso de la tierra.

Tratar la deforestación es clave para frenar el cambio climático, puesto que hasta el 33% de los esfuerzos de la mitigación del clima dependen de la conservación de los bosques y hasta un 15% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero son causadas directamente por esta práctica⁶.

Optimizar los mercados de carbono

En el campo de las emisiones de gases de efecto invernadero también han surgido varias iniciativas para aplicar la tecnología de la cadena de bloques.

El Protocolo de Kioto estableció objetivos de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados parte, además de un sistema internacional de comercio de carbono.

El objetivo de los mercados de carbono, de cumplimiento regulado o voluntario, es la reducción de las emisiones de CO₂. Para ello, el regulador emite los límites que se aplican a cada compañía de forma particular en determinadas industrias a través de un certificado. Los emisores deben controlar las emisiones y remitirlas a la autoridad competente, que encarga a un intermediario independiente revisar los informes.

Las compañías pueden exceder legalmente los límites establecidos en sus certificados adquiriendo más derechos de otras entidades, que no hayan alcanzado sus límites, creando un mercado de carbono donde se comercializa con los derechos de emisión.

Este complejo sistema deviene en una falta de transparencia que reduce su efectividad. La información que se genera y registra en una estructura de Gobierno puede no estar disponible para otros actores que trabajen en otra estructura o para los reguladores. Por otro lado, el funcionamiento de los mercados de carbono implica que son los propios emisores quienes facilitan la información, en lugar de derivar directamente de los registros de producción primarios, lo que en muchas ocasiones conlleva errores o fraudes, consecuencia de la asimetría de información. Este sistema genera, por lo tanto, problemas de confianza tanto en el productor como en el regulador.

Esta dependencia en flujos de información precisos refleja el importante papel de la transparencia y de la exactitud de los informes de datos en los mercados de carbono.

⁶ Ibid.

Como alternativa al modelo actual, la cadena de bloques puede mejorar el esquema de los mercados de carbono. Un sistema de cadena de bloques diseñado adecuadamente recogería toda la información relevante, incluyendo el historial de transacciones, la almacenaría de forma inmutable y facilitaría el acceso a todos los actores interesados.

De este modo, se evitaría también la falsificación de certificados y las ventas fraudulentas de créditos que dan lugar a un doble contado, es decir, a la venta repetida del mismo crédito de carbono a varios compradores. Al registrar un certificado o crédito en la cadena de bloques se hace único, puesto que la encriptación solo permite que se cree o transfiera mediante la firma digital única de una persona autorizada. Esa transacción quedaría registrada y solo la firma del titular podría efectuar una transacción, lo que conlleva a que, si el sistema está diseñado correctamente, sea imposible efectuar una doble contabilización o duplicar un crédito, garantizando así la seguridad.

Gracias a la cadena de bloques, por lo tanto, se maximiza el acceso a la información, almacenada de forma inmutable, y se permite hacer un seguimiento global de la misma. Estos datos quedan disponibles para informar e influir en la toma de decisiones del mercado.

Descarbonización del sector eléctrico

El sector eléctrico es una de las áreas donde el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero se mantiene, a pesar de las inestables condiciones políticas globales.

El Acuerdo de París, firmado durante la celebración de la COP21, estableció objetivos de descarbonización con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, una de las causas del cambio climático.

La descarbonización supone la disminución de la cantidad de carbono en la energía primaria a lo largo del tiempo gracias a la explotación de nuevas fuentes de energía limpias.

Sin embargo, incrementar el porcentaje de energía generada por fuentes renovables puede presentar desafíos para la estabilidad y previsibilidad. Para facilitar la generación y distribución de este tipo de energía son necesarias una serie de tecnologías que permitan el almacenamiento de electricidad, el comercio de energía y la previsión y gestión de la demanda. Es aquí donde entra en juego la fusión del *blockchain* y los *microgrids*.

Cabe destacar que un *microgrid* es un grupo de cargas interconectadas y recursos energéticos distribuidos dentro de los límites eléctricos definidos que actúan como una única entidad con respecto a la red⁷. La singularidad de esta tecnología es que puede desconectarse de la red principal para operar de manera autónoma, puesto que son capaces de actuar mientras la red principal está inactiva. En la cadena de bloques, cada bloque contiene una o más transacciones. Con respecto al sector energético, los bloques se pueden organizar en tablas con detalles como la fuente, el destino, la cantidad de energía transferida, las presuntas pérdidas asociadas o los servicios auxiliares empleados. Si alguno de estos bloques se manipula, el *hash* cambia y ese bloque no se considera válido, lo que proporciona seguridad.

En la figura se muestra la disposición del mercado de energía basado en la unión de *microgrids* y *blockchain*. La particularidad más evidente es la simplificación de la estructura con respecto al modelo actual.

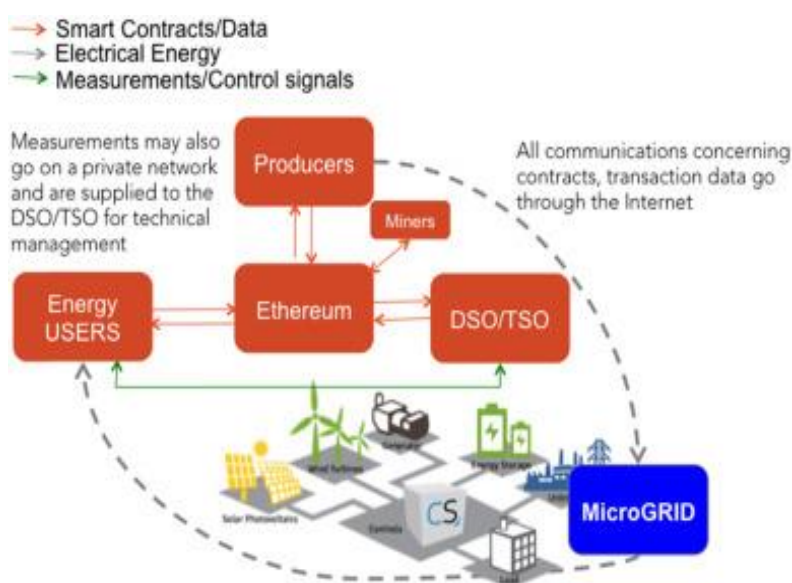


Figura 1: Modelo del mercado de energía basado en *blockchain*. Fuente: DI SILVESTRE, María Luisa; FAVUZZA, Salvatore; RIVA SANSEVERINO, Eleonora; y ZIZZO, Gaetano. «How Decarbonization, Digitalization and Decentralization are changing key power infrastructures», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 93, octubre de 2018, Págs. 483-498, Elsevier.

⁷ HIRSCH, Adam; PARAG, Yael; y GUERRERO, Josep: «Microgrids: A review of technologies, key drivers, and outstanding issues», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 90, julio de 2018, Págs. 402-411, Elsevier. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S136403211830128X>.

El sistema pasaría de operar en una infraestructura a ejecutarse a través de internet. Por ende, aparecerían nuevos actores, los cuales soportarían la carga computacional de ejecutar la tecnología de la cadena de bloques (aprobar y verificar bloques).

Los productores o *prosumers* (consumidores involucrados en el diseño, fabricación y desarrollo de un producto o servicio), generan su propia energía a través del *microgrid*, que se comercializa casi a tiempo real con los consumidores, quienes normalmente residen en un área limítrofe.

Los datos generados se almacenan en la cadena de bloques y están a disposición de todas las partes involucradas, incluido el *DSO*⁸, que será el encargado de controlar todo el proceso que se ha generado a través de internet.

Al tratarse de una red que puede operar de forma autónoma, en el caso de un ataque a una red principal o de una desconexión consecuencia de un desastre natural, la infraestructura afectada sería la única inactiva, mientras que el resto de *microgrids* funcionarían con normalidad. Asimismo, existe la posibilidad de redirigir energía hacia hospitales o centros comunitarios en caso de catástrofe, o a áreas del mundo donde prevalece la escasez energética, reduciendo la necesidad de almacenar dicha energía. Por tanto, este modelo tiene la capacidad de crear resiliencia energética en ciudades o áreas urbanas.

Es por ello que las redes de energía descentralizada tienen el potencial de reducir costos al mismo tiempo que aumentan la eficiencia energética, respaldan la integración de la energía renovable y proporcionan resiliencia.

Gestión sostenible del agua

La demanda global de agua ha crecido en torno al 1% anualmente, en función del aumento de la población y el desarrollo económico, entre otros factores, y seguirá aumentando de forma significativa. Se estima que casi la mitad de la población mundial, 3,6 billones, viven en zonas con riesgo de sufrir escasez de agua y, aproximadamente

⁸ Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. Artículo 2.6 sobre el Gestor de la Red de Distribución (*Distribution System Operator-DSO*): «Toda persona física o jurídica responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de la red de distribución en una zona determinada, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes, y de garantizar que la red tiene capacidad para asumir, a largo plazo, una demanda razonable de distribución de electricidad».

para 1,9 billones de personas, la escasez de agua ya es una realidad. Se espera que este número aumente a 3 billones para 2050⁹.

Simultáneamente, a causa del cambio climático, el ciclo del agua está sufriendo variaciones que llevan a que las regiones más húmedas se vuelvan aún más húmedas y a que la sequía se intensifique en las zonas más afectadas.

Por otro lado, el estado del agua no ha hecho más que empeorar. Según el informe de Orb Media, *Con plástico*¹⁰, se han descubierto microplásticos en el 83% de las muestras de agua de grifo y en el 90% del agua embotellada. Se espera que la calidad se vaya deteriorando aún más, lo que amenaza la salud humana, el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

Para 2050, cerca del 70% de la población mundial residirá en ciudades y más del 90% de ese crecimiento urbano ocurrirá en regiones emergentes donde la infraestructura hidráulica puede no ser viable, debido a restricciones financieras, desafíos en la gobernabilidad o la variabilidad climática¹¹.

Los sistemas descentralizados pueden ampliar el acceso a servicios de agua potable y al saneamiento en estas áreas. Al proporcionar transparencia en los registros de transacciones entre partes, la tecnología basada en cadenas de bloques podría transformar y optimizar la manera en que los recursos hídricos se gestionan y comercializan.

Los medidores inteligentes de agua suponen la integración y comunicación remota de información a través de tecnologías habilitadoras como sensores, medidores y controles automatizados, que monitorizan de forma continua el sistema de distribución de agua. Algunos de los parámetros que contabilizan son la presión, calidad, caudales, temperatura y fugas.

Estos medidores estarían disponibles en cada hogar o entidad, y permitirían gestionar los recursos de forma sostenible, en base a las necesidades de cada familia, cada compañía o cada agricultor.

⁹ GILBERT F., HOUNGBO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), «The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-based Solutions for Water», 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261424>.

¹⁰ TYREE, Chris; y MORRISON, Dan: *Con plástico. Se encuentran microplásticos en el agua embotellada de todo el mundo*. Disponible en: <https://orbmedia.org/stories/con-plástico/multimedia>.

¹¹ STINSON, Callie: «5 Ways the Fourth Industrial Revolution could end water insecurity», World Economic Forum, marzo de 2018. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/5-ways-the-fourth-industrial-revolution-could-make-water-insecurity-a-thing-of-the-past/>.

Por consiguiente, la cadena de bloques permitiría que todos los actores involucrados, incluidos los consumidores, pudieran acceder a los mismos datos sobre la calidad y cantidad del agua para tomar decisiones más informadas, como cuándo conservar o usar el agua.

Del mismo modo, podría prevenir un comportamiento corrupto en situaciones en las que las autoridades locales estimulan la manipulación o retención de datos sobre la calidad del agua.

Favorecer el intercambio de los derechos de agua entre pares en cualquier momento a fin de permitir a los usuarios que deseen o dispongan de suficientes recursos compartirlos, es otra oportunidad que genera esta tecnología. De este modo, los agricultores que trabajan en la misma cuenca de agua podrían intercambiar sus asignaciones en función de los datos meteorológicos, precios de los cultivos, tendencias del mercado y de las previsiones climáticas a largo plazo.

En todo el mundo las cuencas hidrográficas se enfrentan a un estrés cada vez mayor debido a impulsores de la inseguridad hídrica como el crecimiento de la población o el uso industrial. Las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial han incrementado la capacidad para rastrear y mitigar los riegos a través de, por ejemplo, la combinación de satélites con sensores remotos. De esta forma, se podría monitorizar la salud de las cuencas hidrográficas para cuantificar el riesgo y, consecuentemente, identificar y ejecutar soluciones. La implementación de este sistema podría evitar situaciones como las que enfrenta Ciudad del Cabo¹², entre otras localidades.

En definitiva, al democratizar el acceso a esta información y evitar la manipulación de los datos se mitigarían en gran medida las tensiones que experimentan ciertas regiones al solventar una causa potenciadora de conflictos.

¹² Ciudad del Cabo sufrió una sequía prolongada desde 2015, la cual evitó que se recuperasen las reservas, ocasionando una disminución constante de las tasas de almacenamiento de agua. Esta situación provocó que en enero de 2018 las autoridades comunicasen que en abril de ese mismo año la ciudad se quedaría sin agua, lo que se conoce como «Día Cero». Finalmente, gracias a la llegada de lluvias y a las políticas de ahorro impuestas, la crisis logró mitigarse.

El desafío del consumo de energía

Una de las barreras concerniente a la implementación de la cadena de bloques es el consumo de energía que deviene de su uso. El diseño de muchas de estas tecnologías conlleva un gasto elevado de energía que representa una amenaza para el compromiso global del Acuerdo de París de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Actualmente, la aplicación de la cadena de bloques más empleada son las criptomonedas, concretamente, la más popular es *bitcoin*, cuyo sistema de minado y comercio requiere un consumo de electricidad tan grande que es equivalente al de muchos Estados¹³.

El protocolo de *bitcoin* está diseñado intencionalmente para que emplee un uso intensivo de recursos energéticos. El número de bloques de *bitcoin* es finito y el procedimiento de aceptación de un bloque se produce cada diez minutos aproximadamente. Cuantos más mineros operan en la red, más complicado es para los individuos resolver los problemas matemáticos, por lo que necesitan emplear más tiempo y energía. Por ende, la naturaleza del proceso de minado conlleva unas grandes tasas de consumo energético que puede ocasionar daños medioambientales.

El principio de «quien contamina paga»¹⁴ se recoge en el Artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este no está motivado por incentivos económicos, sino medioambientales, con el propósito de hacer financieramente responsables del daño causado a aquellos que contaminan y, por consiguiente, fomentar el desarrollo de prácticas más sostenibles.

Con respecto al Acuerdo de París, se recoge que la tecnología debería emplearse para lograr la mitigación de los gases de efecto invernadero, debido a lo cual un uso altamente contaminante de la misma iría en contra del espíritu del tratado.

¹³ Entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2018, la red de *bitcoin* empleó la misma energía que el consumo de Dinamarca en un año. KRAUSE J., Max; y TOLAYMAT, Thabet: «Quantification of energy and carbon costs for mining cryptocurrencies» *Nature Sustainability*, noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0152-7>.

¹⁴ TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. TÍTULO XX MEDIO AMBIENTE: «Artículo 191. 2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».

Una posibilidad es la regulación de esta tecnología, lo que conllevaría la introducción de herramientas fiscales, para incorporar las externalidades medioambientales en el diseño de esta. El propósito no sería frenar este creciente sector, sino obligar a la industria a tener en cuenta los impactos ambientales negativos y motivar el cambio a modelos que empleen menos energía.

Sin embargo, para poder regular las criptomonedas e introducir cargos sobre las transacciones en función de su consumo de energía, tendrían que ser consideradas legalmente dinero. Esta es una traba que enfrentan legisladores y reguladores en todo el mundo.

La naturaleza descentralizada y la falta de control gubernamental de las criptomonedas conllevan que, hasta el momento, ningún banco central u otra autoridad haya certificado legalmente que sean consideradas como monedas o divisas.

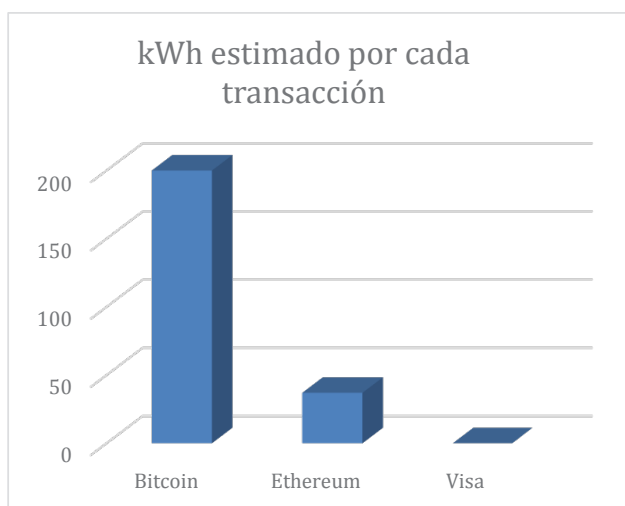


Figura 2: Consumo comparativo de energía. Fuente: TRUBY, Jon. «Descarbonizing Bitcoin: Law and policy choices for reducing the energy consumption of Blockchain technologies and digital currencies», *Energy Research & Social Science*, Vol. 44, octubre de 2018, Págs. 399-410, Elsevier.

La primera generación de plataformas de *blockchain*, entre las que se encuentra *bitcoin*, emplea un protocolo denominado Sistema de Prueba de Trabajo (*PoW*, por sus siglas en inglés) para operar, lo que implica que requieren un mayor consumo de energía.

No obstante, la segunda generación que incluye a *Ethereum*, por ejemplo, usa distintos protocolos de verificación (*PoS*, por sus siglas en inglés), los cuales consumen mucha menos energía. También se están desarrollando protocolos llamados *Proof of*

Importance (PoI), que se espera que consuman aún menos energía gracias a su proceso de validación simplificado y más accesible.

Por consiguiente, hay muchas formas de construir y operar en redes de *blockchain*. Asimismo, el proceso de minado no es siempre necesario en todas las aplicaciones de la cadena de bloques.

Sin embargo, comprender el impacto de la tecnología de la cadena de bloques en el sistema de energía es complejo. Es importante adoptar una perspectiva de todo el conjunto y tener en cuenta el impacto energético relativo a las soluciones de *blockchain*, en comparación con los modelos existentes. Por ejemplo, la administración de la energía es un área donde, como se ha expuesto con anterioridad, la cadena de bloques puede incentivar el uso de energía renovable y un uso más sostenible de la misma.

La implementación de estas soluciones podría respaldar y acelerar la descarbonización del sistema asistiendo a los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Se espera, por lo tanto, que a medida que *blockchain* evolucione, su consumo de energía se reduzca y que las oportunidades que la cadena de bloques ofrece para mitigar el cambio climático superen sus limitaciones de uso de energía.

Conclusiones

La tecnología de la cadena de bloques crea, por lo tanto, oportunidades para hacer las cosas de forma distinta. El campo de la sostenibilidad es una de las áreas donde los esfuerzos de la Comunidad Internacional son escasos y deficientes. Por ello, *blockchain* podría implementarse para mejorar y avanzar en la consecución de los objetivos globales.

La ruta explorada en el documento contempla de qué manera emplear esta tecnología para administrar las cadenas de suministro, los ecosistemas marinos, las cadenas de valor de energía global, etc., de forma más sostenible gracias al incremento de la transparencia. El objetivo es utilizar esta transparencia para incentivar un comportamiento más sostenible por parte de todos los actores involucrados (productores, proveedores, consumidores, etc.).

No obstante, el propósito de este análisis no es dar a entender que la cadena de bloques es la panacea que resolverá todos los problemas expuestos con anterioridad. *Blockchain* puede ser implementado de diversas maneras; es por ello que el diseño técnico del sistema debe ser adecuado para optimizar la sostenibilidad.

En primer lugar, es necesario elegir si la cadena de bloques será abierta o cerrada, puesto que la visibilidad del registro en una cadena de bloques abierta permitiría a cualquier persona ver las transacciones. No obstante, este nivel de transparencia también presenta amenazas con respecto a la confidencialidad en ciertos sectores.

Por otro lado, hay que considerar cuál es el mecanismo de consenso que se va a emplear. En el apartado concerniente al consumo de energía de esta tecnología, se exponen los diversos protocolos y el costo que conlleva cada uno. En el caso de *bitcoin*, por ejemplo, el *PoW* requiere una inversión de recursos demasiado elevada como para que la deshonestidad sea rentable, sin embargo, es costoso e ineficiente, por lo que ese sistema no puede ampliarse para manejar grandes volúmenes de transacciones. Por consiguiente, la elección del mecanismo de consenso es clave para considerar los costos, pero también el nivel de confianza que se otorgará al proceso.

Asimismo, hay que tener en cuenta los roles y responsabilidades de la administración del sistema, determinar los permisos o quién puede realizar cambios en el código o corregir posibles errores en el sistema.

Pese a ello, *blockchain* no es una solución completa en sí misma, sino que se obtendrían mayores beneficios si se combina con otras tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial como la inteligencia artificial o el internet de las cosas (*IoT*, por sus siglas en inglés). Por consiguiente, es necesario integrar la cadena de bloques con otras soluciones para abordar los desafíos ambientales globales.

La oportunidad generada por *blockchain* para beneficiar a nuestro entorno es sustancial, pero la tecnología en sí misma se encuentra en una etapa relativamente temprana. Lejos de suponer un obstáculo, esto representa una oportunidad para que las partes aseguren que el desarrollo de la tecnología de la cadena de bloques se va a efectuar de forma sostenible.

Si este reto se logra, implicaría que *blockchain* jugará un importante papel al permitir que las nuevas soluciones tecnológicas afronten desafíos ambientales apremiantes como la salud de los océanos, la gestión del agua o la contaminación atmosférica.

*Mireya Bilbao Barbero**
Grado en Relaciones Internacionales URJC.

*Mario Laborie Iglesias**

Conflictividad, ámbito cognitivo y
Comunicación Estratégica

Conflictividad, ámbito cognitivo y Comunicación Estratégica

Resumen:

La propagación de las tecnologías ligadas a la información y a la gestión del conocimiento ha adquirido una importancia crítica para el análisis de tendencias sobre el futuro de la conflictividad organizada. El presente texto defiende que el centro de gravedad de los conflictos futuros se encontrará en el ámbito cognitivo que sustenta los valores, actitudes y percepciones de los seres humanos. La Comunicación Estratégica (*Stratcom*) irrumpe como la respuesta idónea de las Fuerzas Armadas a los retos que se plantean.

Palabras clave:

Conflictividad organizada, ámbito cognitivo, información, Comunicación Estratégica.

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

Conflict, cognitive environment and strategic communication

Abstract:

The spread of information and knowledge management technologies has become critical for the analysis of trends on the future of organized conflict. This text argues that the centre of gravity of future conflicts will lie in the cognitive environment that underpins the values, attitudes and perceptions of human beings. Strategic Communication (Stratcom) is emerging as the appropriate Armed Forces' response to the challenges ahead.

Keywords:

Organized conflict, cognitive environment, information, Strategic Communication.

Introducción

Históricamente, los cambios sociopolíticos son los que han producido la metamorfosis de las características de la guerra —en la acepción más general de este término—, es decir, para analizar la evolución de la conflictividad humana lo crucial es entender las transiciones sociales y las revoluciones en los modelos económicos, en donde las tecnologías emergentes juegan un papel fundamental, ya que «nuestro modo de guerrear refleja nuestro modo de ganar dinero»¹.

Nadie duda hoy de que vivimos en una época de profundos cambios. La propagación de las tecnologías ligadas a la información, la inteligencia artificial, la robótica y la gestión del conocimiento tienen el potencial de reconfigurar las relaciones entre los seres humanos e, incluso, el propio concepto de humanidad. A medida que los algoritmos informáticos repliquen los comportamientos humanos, nuestras decisiones tendrán menos incidencia en el orden de las cosas.

Estas cuestiones han adquirido una importancia crítica a la hora de entender las características de la conflictividad actual, así como las tendencias que darán forma a la del futuro.

El presente texto parte de la premisa de que en los próximos años el principal campo de batalla se encontrará en las personas y en la manera en que estas procesan e interpretan la información, y que, por medio de procesos emocionales, adoptan decisiones casi nunca racionales. Por tanto, el centro de gravedad se encontrará en el ámbito cognitivo que sustenta los valores, actitudes y percepciones de cada persona.

En respuesta a los retos que estas cuestiones plantean a la defensa nacional, surge la Comunicación Estratégica de las Fuerzas Armadas (*Stratcom*)² que debe ser entendida como una forma radicalmente distinta de entender la comunicación institucional. Su implantación ofrece una oportunidad inigualable para, por un lado, facilitar la consecución de los objetivos de las operaciones militares, y por otro, avanzar hacia el fin de transmitir a la sociedad una información veraz, ajustada y oportuna sobre las acciones que realizan sus militares, y en particular, la razón por las que las llevan a cabo.

¹ TOFFLER, Alvin y Heidi: *Las Guerras del Futuro*, Plaza & Janes Editores, S. A., Barcelona. 1996.

² Este texto utiliza el acrónimo del inglés *Strategic Communication* (*Stratcom*) por ser ya de uso común en España.

La conflictividad actual y sus tendencias

En los últimos lustros se han producido tres transformaciones fundamentales en la forma de entender la conflictividad organizada –no necesariamente violenta–.

En primer lugar, el enfrentamiento interestatal tradicional basado en la mutua destrucción física ha perdido vigencia. Paradójicamente, el instrumento militar de los Estados vuelve a constituirse en el factor fundamental de las relaciones de poder entre las grandes potencias, dejando a la deriva el orden internacional liberal. Pero, según lo expuesto por Pettersson y Eck, la forma predominante de conflicto armado³ proviene de la generalización de la «violencia unilateral», ejercida por el Gobierno de un Estado o por un grupo organizado contra la población civil, auténtico objetivo de la conflagración. Nada que ver con los enfrentamientos bélicos regulares.

En segundo lugar, las confrontaciones por el poder se han tornado en una manifestación constante que ocurre a diario y con distintos grados de intensidad. La distinción binaria entre guerra y paz ha perdido su significado práctico. Incluso la más pragmática de «conflicto armado» es incapaz de encapsular conceptualmente la complejidad de los conflictos actuales. Entre los extremos guerra y paz se establece un espacio de premeditada ambigüedad que algunos denominan «zona gris», caracterizado por la pretensión de que las acciones hostiles no conduzcan a cruzar el umbral que puede legitimar la respuesta militar del adversario. Las denominadas guerras comerciales o las campañas de desinformación son buenos ejemplos. Así, la evolución del panorama mundial parece señalar una metamorfosis en los conflictos, tanto regulares como irregulares, hacia formas «ambiguas» o «híbridas» de violencia.

Finalmente, el ámbito de enfrentamiento ha dejado de ser únicamente físico. La persistencia en el tiempo y ambigüedad espacial de los conflictos actuales conllevan que sea en el ciberespacio y en el ámbito cognitivo en donde se dirimen hoy las controversias. Estas tendencias parecen estar acelerándose en los albores de lo que Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, denomina la Cuarta Revolución Industrial. Las innovaciones en inteligencia artificial, biotecnología, robótica

³ Según estas reputadas investigadoras, únicamente un conflicto interestatal permanecía abierto el pasado 2018. PETTERSSON, Therese; y ECK, Kristine: «Organized violence, 1989-2017». *Journal of Peace Research*. June 2018.

y otras tecnologías emergentes van a redefinir lo que significa el ser humano y cómo nos conectamos unos con otros⁴.

Si este es el caso, y como ha ocurrido en las tres revoluciones industriales anteriores, debemos esperar transformaciones, o quizá revoluciones⁵, en el carácter de la guerra. Y ya que es la propia esencia del ser humano lo que está en cuestión, el ámbito cognitivo, muy cercano a nuestra naturaleza intelectual, será el «campo de batalla» preferente. La lucha se librará dentro de cada uno de nosotros y más en el mundo de las percepciones que en el de la realidad.

La *Doctrina Conjunta (PDC-01)* distingue al cognitivo como uno de los cinco ámbitos de operación de las Fuerzas Armadas⁶ y lo define como «un ámbito intangible inherente al ser humano, considerado de forma individual, socializada u organizada, y es consustancial a su capacidad de juicio y de toma de decisiones. Este ámbito alcanza a las voluntades de todas las personas afectadas por el conflicto y a los sistemas de inteligencia artificial, por lo que impregna al resto de ámbitos [...]». Si la naturaleza de los conflictos armados, como dijo Clausewitz, es invariable por su eminente carácter humano, debemos prestar atención a esta cuestión y cómo afecta a las misiones y actividades que realizan las Fuerzas Armadas.

El ámbito cognitivo: el futuro nos ha alcanzado

A los seres humanos nos gusta pensar que actuamos racionalmente, pero, de hecho, otros elementos son esenciales para explicar las razones de nuestras decisiones.

En 2002, el psicólogo Daniel Kahneman ganó el Premio Nobel de Ciencias Económicas por sus teorías sobre economía conductual. Sus trabajos demostraron que el 95% de las decisiones que tomamos los seres humanos son guiadas por la intuición y el instinto, no por el pensamiento racional⁷.

⁴ SCHWAB, Klaus: «The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond». World Economic Forum. 14-01-2016. Disponible en : <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.

⁵ Recordar en este punto los conceptos de «revolución tecnológica militar», «revolución en los asuntos militares» y «revolución social militar» como explicación a los cambios dramáticos en la doctrina militar y en los conceptos operacionales y organizativos, que modifican sustancialmente el carácter y la conducción de las operaciones militares.

⁶ Los cinco ámbitos son: el terrestre, el marítimo, el aeroespacial, el cognitivo y el ciberespacial. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. PDC-01(A)*. 01-02-2018. Ministerio de Defensa.

⁷ KAHNEMAN, Daniel (2016): *Thinking Fast and Slow*. Create Space, Independent Publishing Platform.

Si hacemos caso a Kahneman, los humanos observamos la realidad según el «modelo del iceberg»: vemos únicamente la «parte emergida» que es aquella que se ajusta a nuestras preferencias, ideas y creencias. Los sentimientos profundos y las percepciones diarias construyen «nuestra realidad particular» y conforman nuestro sistema de decisiones. De esta forma, para cada uno de nosotros la parte sumergida del iceberg tiene una forma y dimensiones distintas.

O lo que viene decir lo mismo, «mi realidad» no tiene por qué coincidir con la de otra persona. Se plantea así la hipótesis de que objetivamente las «verdades alternativas» existen. No hay nada más humano que llegar a las conclusiones a las que se quiere llegar. En otros términos, las emociones son más fuertes que la verdad. Esto ha sido una constante en la historia, pero los avances tecnológicos y las nuevas formas de informar están impulsando esta tendencia hasta límites nunca imaginados.

Hace tan solo unos años los medios de comunicación tenían el papel fundamental de creación y conformación de la opinión pública. Las sociedades democráticas liberales confían en la información libre y veraz como única forma de que el ciudadano de a pie pueda aproximarse a los hechos. Pero, en el mundo emocional actual, donde las noticias falsas sensacionalistas impactan más que los hechos, esta contribución parece haber perdido definitivamente su relevancia.

La votación del *brexít* de 2016 en el Reino Unido y la tumultuosa elección presidencial en Estados Unidos, entre otros, han confirmado cómo la era digital ha afectado a la forma de transmitir la información y, sobre todo, a las narrativas culturales.

Según un informe de Pew Research Center⁸, publicado el pasado 2018, solo el 31% de los españoles afirma tener confianza en los medios informativos. Además, más del 60% de los encuestados se informa a través de redes sociales. Pero quizás más importante es que en España, «quienes se sitúan en la izquierda y en la derecha del espectro ideológico difieren considerablemente en cuanto al medio que citan como su principal fuente de noticias».

En esta misma línea, un estudio de 2016 que analizó 376 millones de interacciones de usuarios de Facebook con más de 900 medios de comunicación, encontró que las

⁸ HOJA INFORMATIVA: *Actitudes con respecto a los medios informativos y a la política en España*. Pew Research Center. 30-11-2018. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/fact-sheet/hoja-informativa-actitudes-con-respecto-a-los-medios-informativos-y-a-la-politica-en-espana/>.

personas tienden a buscar información que se alinea con sus puntos de vista⁹, es decir, nuestra fuente de información se ajusta no a la calidad y neutralidad informativa, sino a nuestra ideología particular. En consecuencia, en la búsqueda de lectores, los medios de comunicación han abierto la puerta a la politización de la información y los periodistas se convierten en «opinadores».

Las implicaciones de estas circunstancias para nuestra seguridad son inmediatas y profundas. Cualquier potencial adversario conoce el valor estratégico de determinar y condicionar las percepciones públicas en beneficio de sus objetivos políticos. La manipulación de la información ejerce de factor de dominio en la era de la mentira emotiva y de la realidad alternativa con efectos negativos en la cohesión social y la estabilidad política.

El historiador Yuval Noah Harari afirma que «es especialmente importante conocer nuestros puntos débiles porque son las principales herramientas de quienes intentan piratearnos. Los ordenadores se piratean a través de líneas de código defectuosas preexistentes. Los seres humanos, a través de miedos, odios, prejuicios y deseos preexistentes. Los piratas no pueden crear miedo ni odio de la nada. Pero, cuando descubren lo que una persona ya teme y odia, tienen fácil apretar las tuercas emocionales correspondientes y provocar una furia aún mayor»¹⁰.

La Comunicación Estratégica: la respuesta de las Fuerzas Armadas a los retos del ámbito cognitivo

Todos los aspectos de las actividades que llevan a cabo las Fuerzas Armadas tienen un componente crítico de información y comunicación. Todo lo que hacen, o no hacen, con independencia de la jerarquía del portavoz, tiene repercusión mediática.

La agilidad, alcance y penetración de los medios de comunicación y de las redes sociales establecen vínculos directos entre las operaciones, los ciudadanos y todo tipo de actores, por lo que forman una parte muy influyente en la toma de decisiones de las autoridades políticas y mandos militares.

La dirección de operaciones militares introduce el posible uso de la fuerza letal en la ecuación de la comunicación. Esta posibilidad emite un mensaje en los 360 grados y a

⁹ SCHMIDT, Ana Lucía; *et al.*: «Anatomy of news consumption on Facebook». PNAS. 21-03-2017. Disponible en: <https://www.pnas.org/content/pnas/114/12/3035.full.pdf>.

¹⁰ Harari, Y. N.: «Los cerebros “hackeados” votan». *El País*. 6-01-2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html.

todas las audiencias con un impacto sobre las percepciones muy difícil de cuantificar. Ello añade una variable más a las consideraciones que sobre comunicación se efectúan en el ámbito militar y que se encuentra ausente en el nivel político. Por consiguiente, lo que ocurre en el ámbito cognitivo es ya de extrema importancia para las operaciones militares; en el futuro próximo será decisivo.

Con la *Stratcom* estamos operando en el ámbito cognitivo que impregna a los otros cuatro permitiendo obtener unos determinados efectos si se dispone de las capacidades específicas para operar¹¹. En otras palabras, en un entorno operativo como el descrito anteriormente, la comunicación, bajo el apelativo de estratégica, se constituye en una parte inherente en el planteamiento y conducción de todas las actividades militares, incluidas las operaciones permanentes y en el exterior.

La *PDC-01* define a la *Stratcom*, como «la integración de todas las capacidades de comunicación, técnicas y funciones de información, con otras actividades militares, para comprender y modelar el entorno de la información, en apoyo del logro de los objetivos de la defensa nacional».

Pero la *Stratcom* va mucho más allá, ya que debe ser entendida, simultáneamente, como: función, proceso y mentalidad. Por esta razón y mediante su dirección centralizada, impulsa al resto de funciones y capacidades militares.

No obstante, es preciso recalcar que existe una única *Stratcom* en la que se incluyen la promoción de la imagen, reputación y efectividad de nuestras Fuerzas Armadas y las operaciones y misiones de la fuerza conjunta, tanto en el ámbito doméstico como cuando operan fuera de territorio nacional.

Efectivamente, la Comunicación Estratégica y la denominada «cultura de defensa»¹² son dos caras de la misma moneda. Así ocurre en los países de nuestro entorno y en las organizaciones internacionales de las que España es miembro. Cualquier plan de promoción de la defensa nacional que sea ajeno a las operaciones y actividades que llevan a cabo las Fuerzas Armadas, en todo escenario y momento, está guiado al fracaso.

¹¹ Las capacidades que se emplean en el ámbito cognitivo son las propias de la función de información.

¹² Por su vaguedad conceptual y posible identificación con otras políticas públicas muy diferenciadas de la defensa, el uso de este término no está exento de controversias, siendo en ocasiones sustituido por «concienciación».

A la vista de su importancia, en los últimos años se han realizado importantes avances en la implantación de la *Stratcom* en el ámbito de la defensa nacional. El Órgano Central, el Estado Mayor de la Defensa, y los tres Ejércitos han confeccionado planes y realizados ajustes organizativos con el fin de impulsar su implantación.

Los primeros resultados son esperanzadores. Sin embargo, las propias dinámicas sociales y políticas obligan a profundizar en lo hasta ahora realizado. El requerimiento estratégico para la *Stratcom* es que se produzca un cambio real en la comprensión y la conciencia, a todos los niveles, sobre su transcendencia. Es, por tanto, indispensable superar las resistencias internas a la hora de implementar una única Comunicación Estratégica.

Conclusiones

Las características emergentes de la Cuarta Revolución Industrial sugieren que estamos al borde de cambios profundos en el carácter de la guerra. Su naturaleza fundamental puede permanecer constante, como hace años sostuvo Clausewitz, pero las formas en las que se libran cambian constantemente a medida que evolucionan las sociedades. Los cambios harán temblar los cimientos de la sociedad actual. De igual forma, los conceptos, medios y formas de actuación de las Fuerzas Armadas se verán profundamente transformados, o revolucionados, en los años venideros.

En la zona de calculada ambigüedad en la que tienen lugar los conflictos actuales es habitual el empleo de los medios de comunicación y redes sociales para la propaganda, la ingeniería social y, máxime, la desinformación de la sociedad. De hecho, nos encontramos en medio de una confrontación cognitiva en la que resulta difícil diferenciar «tiempo de paz» de «tiempo de conflicto».

Una información clara, exacta, transparente y oportuna sobre la actuación de las Fuerzas Armadas es imprescindible para que la sociedad pueda valorarlas con objetividad, comprender sus motivos y advertir las implicaciones de sus acciones, para finalmente aceptarlas y apoyarlas. No obstante, como la experiencia parece demostrar, comunicar únicamente hechos y verdades no da los resultados esperados. La acción hay que plantearla también en el entorno emocional. De esta forma, el ámbito cognitivo, en el que el centro de gravedad no serán los ejércitos sino las mentes de los individuos, será predominante.

La *Stratcom* en las Fuerzas Armadas se presenta como la lógica respuesta a estos retos que surgen de la conflictividad actual y de la era de la información. La Comunicación Estratégica, entendida como una función integradora, sustenta el proceso de comprensión de la situación y reduce el umbral de incertidumbre en la toma de decisiones.

La estrategia debe ir dirigida a provocar el cambio de mentalidad tanto entre la ciudadanía como entre los propios profesionales de la milicia. Se trataría, en primer lugar, de contrarrestar el falso pacifismo que, en realidad, oculta intereses que nada tienen que ver con las necesidades básicas del conjunto de los españoles: la protección de nuestra seguridad y modo de vida. Y segundo, superar la brecha existente entre lo que los militares decimos que hacemos y realmente hacemos, superando con ello estereotipos y juicios de valor. Sin duda, de ello depende el futuro de nuestras Fuerzas Armadas.

*Mario Laborie Iglesias**

Coronel de Artillería (DEM)

Doctor en Seguridad Internacional.

69/2019

15 de julio de 2019

*Ignacio Fuente Cobo**

La geopolítica en la era posdigital

La geopolítica en la era posdigital

Resumen:

Nos encontramos al comienzo de una nueva era posdigital regida por la geopolítica. Un mundo multipolar en el que los Estados son cada vez más asertivos y el consenso sobre las reglas diseñadas para gobernar las relaciones internacionales pacíficas se están debilitando rápidamente. Al mismo tiempo, el auge de las tecnologías digitales que combinan infraestructura física con software, sensores, nanotecnología, inteligencia artificial y tecnología digital de comunicaciones incrementa la posibilidad de conflicto al reducirse la fricción que evita la escalada militar. La combinación de revolución digital sin precedentes en la historia de la humanidad con una profunda transformación geopolítica está alterando los fundamentos convencionales de las relaciones internacionales e incluso el carácter de los conflictos modernos produciendo un profundo impacto disruptivo en el entorno de la seguridad con repercusiones globales. Además, la tecnología también ofrece enormes oportunidades en un mundo que seguirá dominado por Estados constituidos por personas permanentemente interconectadas por medio de redes inteligentes que podrán controlarse a sí mismas. El espacio global creado por la digitalización hará preciso unas normas de comportamiento universales por parte de los Estados, las organizaciones y las personas que forman el sistema internacional de manera que se favorezca su estabilidad y se evite la anarquía que conduce a la guerra.

Palabras clave:

Geopolítica, tecnología, digital, sistema, Estados, regulación.

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

Geopolitics in the post-digital age

Abstract:

We are at the beginning of a new post-digital age ruled by geopolitics. A multipolar world in which States are increasingly assertive and consensus on the rules designed to rule peaceful international relations is rapidly weakening. At the same time, the rise of digital technologies that combine physical infrastructure with software, sensors, nanotechnology, artificial intelligence and digital communications technology increases the possibility of conflict by reducing the friction that prevents military escalation. The combination of unprecedented digital revolution in the history of mankind and deep geopolitical transformation is altering the conventional foundations of international relations, and even the nature of modern conflicts producing a profound disruptive, impact on the security environment with global repercussions. In addition to that, technology also offers enormous opportunities in a world that will continue to be dominated by States made up of people permanently interconnected through intelligent networks that will be able to control themselves. Therefore, the global space created by digitization will require universal norms of behaviour on the part of the States, organizations and individuals that make up the international system, so as to favour its stability and prevent the anarchy that leads to war.

Keywords:

Geopolitics, technology, digital, system, States, regulation.

Introducción

Pocos dudan hoy en día de que, desde el punto de vista de la geopolítica, el mundo ha entrado en la era de la multipolaridad caracterizada por Estados que se muestran cada vez más asertivos y por la rápida pérdida de consenso sobre las reglas diseñadas para gobernar pacíficamente las relaciones internacionales. La concepción kantiana todavía dominante que preconiza el comportamiento de las naciones sobre la base del derecho, el consenso y el ejercicio de la diplomacia se está debilitando, al tiempo que se está imponiendo cada vez con mayor fuerza otra forma más pragmática, pero también más peligrosa, de regular el orden internacional y resolver los contenciosos entre las naciones, basada en el interés nacional. Como indica el informe sobre *Riesgos Globales 2018* del Foro Económico Mundial¹, «la intensificación de políticas duras por parte de las potencias está empeorando las relaciones mutuas a nivel global y aumentando la posibilidad de proliferación de conflictos».

Este paulatino proceso de degradación del sistema internacional se ve facilitado por el auge de las tecnologías digitales que están mostrando una gran capacidad de alterar las leyes y reglas de comportamiento que lo regulan. Los nuevos desarrollos en los campos de la inteligencia artificial, el aprendizaje automatizado y el *big data*, además de eficiencia y nuevas oportunidades económicas, industriales y militares, anticipan una nueva era tecnológica plagada de grandes oportunidades, pero también de grandes riesgos, a la cual autoridades como Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, denominan la Cuarta Revolución Industrial².

La primera revolución, de 1760 a 1840, trajo consigo la máquina de vapor, los ferrocarriles y la fabricación industrial. La segunda, aproximadamente entre 1870 y 1914, introdujo la electricidad y la producción en masa. Y la tercera, que abarcó las últimas décadas del siglo XX, produjo semiconductores, ordenadores e internet. La nueva era de la Cuarta Revolución Industrial, que comenzó con el siglo XXI, se caracteriza por la desaparición en todos los ámbitos de la vida moderna, de la división entre los dominios físico, digital y biológico. Los constantes avances tecnológicos en campos como la computación cuántica, la biotecnología, la inteligencia artificial, la robótica y la nanotecnología en los que el internet de las cosas está llamado a desempeñar un rol

¹ FORO ECONÓMICO MUNDIAL: *Informe de riesgos globales 2018*, 13ª edición. Ginebra. 2018.

² SCHWAB, Klaus: «The Fourth Industrial Revolution: what it means and how to respond», *World Economic Forum*, 14 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.

fundamental, y especialmente las sinergias entre ellos, van a reconfigurar profundamente casi todas las formas de la actividad humana y producir un impacto sustancial en la forma de entender y practicar las relaciones internacionales.

Esta nueva revolución geopolítica y tecnológica sin precedentes en la historia de la humanidad se diferencia de las anteriores en la velocidad exponencial a la que se desarrolla, en la amplitud y profundidad de sus efectos, y en la forma en que está incidiendo y transformando a los Estados, las organizaciones e, incluso, a las propias sociedades humanas. Ello facilita la generación de entornos inciertos caracterizados por una mayor inestabilidad, lo que se traduce en un profundo impacto disruptivo en el entorno de la seguridad, incluyendo el carácter de los conflictos modernos con repercusiones globales.

El impacto de la digitalización en el sistema internacional

La geopolítica contempla la Comunidad Internacional como un sistema abierto, en el sentido definido hace años por autores como Ludwig von Bertalanffy en su *Teoría general de sistemas* (1969), formado por Estados que actúan autónomamente y que se relacionan unos con otros por medio de complejas interacciones³. La digitalización que se traduce en el crecimiento exponencial de los procesos interpersonales, y de los intra e interestatales, no ha eliminado esta concepción del sistema internacional como un todo compuesto de distintas partes que son los Estados, pero sí ha debilitado los fundamentos tradicionales de las relaciones internacionales basadas en reglas e, incluso, los propios conceptos de la paz y la guerra. Desde la perspectiva digital, el mundo actual constituye un sistema en el cual a las cuatro funciones clásicas, las tres físicas (alto, largo y ancho) y la representada por el tiempo, que constituyen los parámetros fundamentales de la geografía tradicional en la que se desarrolla la existencia de los Estados y se producen complejas estructuras políticas, sociales, o económicas propias del sistema, hay que añadir una nueva dimensión digital que está cobrando cada vez mayor fuerza, lo que se traduce en una nueva realidad sistémica en las relaciones internacionales de carácter global.

Aunque la digitalización, cuyo origen hay que situarlo en la irrupción del fenómeno internet en la última década del siglo pasado, no ha alcanzado todavía su expresión

³ WECKOWICZ, Thaddus; y LUDWIG VON BERTALANFFY, E.: *Ludwig von Bertalanffy (1901-1972): A Pioneer of General Systems Theory*, Center for Systems Research, Working Paper Núm. 89-2, University of Alberta. 1988. Disponible en: <http://www.richardjung.cz/bert1.pdf>.

global. El proceso sigue desarrollándose de manera acelerada por lo que podemos esperar que se complete en las próximas décadas cuando se alcance el límite que permite la ciencia. De esta manera, si aceptamos la ley de Metcalfe que afirma que el valor de una red aumenta proporcionalmente al cuadrado del número de usuarios del sistema, la digitalización llevará a un incremento exponencial de las redes de comunicaciones hasta un valor prácticamente infinito. Igualmente, la ley de Moore basada en las observaciones empíricas del fundador de Intel, afirma que el poder de procesamiento de datos se duplica cada 18 meses, algo que se ha venido cumpliendo durante los últimos 30 años, hasta el punto de que el 90% de los datos digitales actualmente existentes han sido creados en los últimos dos años⁴. Esto significa que el coste de la tecnología se está reduciendo, al tiempo que suben prestaciones como la velocidad de conexión a internet y de almacenamiento de datos. Se trata de un proceso que seguirá acelerándose hasta que se llegue a los límites que imponen las leyes de la física⁵.

La generalización del protocolo base de internet (TCP/IP), el desarrollo de modelos de gestión eficiente de un número cada vez mayor de datos (*Cloud Computing*), el desarrollo de los teléfonos inteligentes sobre redes de comunicaciones móviles de quinta generación, la inteligencia artificial o el desarrollo de las redes sociales están posibilitando la creación, hasta ahora inimaginable, de una dimensión digital de carácter global. Es la llamada «quinta dimensión digital»⁶ en la que los usuarios de la misma se convierten en generadores de contenido, dando lugar a una espiral ininterrumpida de los procesos digitales.

De esta manera, en cada ciclo se producen nuevos datos, los cuales a su vez permiten formular nuevos procesos incorporando inteligencia adicional en un proceso continuo que permitirá, en su momento, llegar a la digitalización total. Todo ello nos permite anticipar la creación de un mundo totalmente interconectado formado por ciudadanos, organizaciones, instituciones y Estados que interactúan por medio de redes inteligentes que podrán controlarse a sí mismas. Ello producirá –está produciendo ya– un nivel de

⁴ REINSEL, David; GANZ, John; y RYDNING, John: «Data Age 2025: The Digitization of the World From Edge to Core», White Paper, International Data Corporation, Washington DC, November 2018.

⁵ *Qué son las leyes Moore y Metcalfe*. The Marketing News, 21-09-2009. Disponible en: <https://themarketingnews.wordpress.com/2009/09/21/que-son-las-leyes-moore-y-metcalfe/>.

⁶ FUSTER VAN BENDEGEN, José María: *La quinta dimensión digital*. Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 07-11-2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM19-2016_Quinta_Dimensioxn_Fuster.pdf.

relaciones a escala hasta ahora no conocidas, así como retos de naturaleza geopolítica y tensiones internacionales, a los que será necesario dar respuesta.

El propio desarrollo de la dimensión digital permitirá incrementar exponencialmente la información disponible por sus usuarios, bien sean los Estados, las instituciones o las personas, pero paradójicamente también la capacidad de manipulación y de intervención en los procesos internos de otros Estados. Igualmente, la digitalización dará lugar a la aparición de nuevas instituciones paraestatales, o simplemente criminales, que aprovecharán sus ventajas para lograr objetivos distintos del interés general y que utilizarán las facilidades de transmisión de información con el fin de producir efectos globales.

Desde la perspectiva de la seguridad, la transformación digital tendrá un impacto geoeconómico⁷ al alterar las fuentes de creación de riqueza, favoreciendo el surgimiento de algunos países y la desaparición, o el dominio, de aquellos que se queden atrás. Al mismo tiempo, la ola de cambio tecnológico, junto con su naturaleza de doble uso, influirá en el equilibrio militar en los niveles táctico y operacional, cambiando la dinámica de la disuasión, desestabilizando el sistema internacional y aumentando la probabilidad de guerra. Igualmente, el auge de la robótica y de la inteligencia artificial favorecerá el crecimiento de las crisis y aumentará el riesgo de que deriven inadvertidamente en conflictos puesto que, al carecer de rasgos humanos clave, como el juicio y la experiencia, los sistemas autónomos pueden interpretar de manera sistemática el comportamiento de los adversarios y de los potenciales enemigos.

El papel del Estado en la era digital

El papel del Estado como actor único de las relaciones internacionales se diluye como consecuencia del impacto de la globalización tecnológica. La proliferación de los conflictos, tanto internacionales como internos, las crisis producidas por fenómenos cada vez más globales, como es el caso de las migraciones o el cambio climático, la amenaza producida por el terrorismo internacional, las guerras de la información basadas en las noticias falsas que permiten a los Estados o a los grupos no estatales modificar el comportamiento político de sus eventuales adversarios, etc., son producto del aumento de las turbulencias en un mundo caracterizado por el imparable proceso de digitalización.

⁷ GILLI, Andrea: «Preparing for “NATO-mation”: The Atlantic Alliance towards the age of artificial intelligence», *NDC Policy Brief*, Núm. 4, February 2019. NATO Defense College.

Se trata de un fenómeno que permite la desaparición de las barreras que tradicionalmente regulaban el alcance e intensidad de los conflictos en un mundo de cuatro dimensiones. La nueva dimensión digital en la que prácticamente no existen restricciones espaciales, aunque sí temporales, está eliminando lo que Clausewitz en su obra *De la Guerra* llama «la fricción»⁸, entendida como aquella limitación que evita que el proceso lógico de escalada en los conflictos entre Estados desemboque en la guerra total, es decir, la digitalización de las sociedades actuales, con independencia de su grado de prosperidad o desarrollo tecnológico, incrementa el riesgo de conflicto debido a la reducción de la fricción, ya que ello facilita la escalada militar. De esta manera, en la línea defendida por Kenneth Waltz, la digitalización favorece que sea «la presión de la competencia, entre Estados, la que pese más que las preferencias ideológicas o las presiones políticas internas»⁹ a la hora de explicar su comportamiento en el sistema internacional.

Los efectos de la digitalización, todavía moderados, se están ya notando en las relaciones internacionales. Aunque en el modelo actual de seguridad internacional, el uso de la fuerza como expresión soberana del poder de los Estados es todavía algo que presenta unos fuertes componentes físicos, a medida que la dimensión digital se desarrolle, será posible aplicar medidas de fuerza de carácter digital cada vez con mayor eficacia. Las guerras se podrán ganar en el campo digital sin necesidad de llegar al enfrentamiento armado y, a la inversa, ningún Estado iniciará una guerra sin contar con el dominio de la dimensión digital. No es de extrañar que, en Estados como Rusia, su presidente haya advertido sobre los peligros de la inteligencia artificial, llegando a afirmar que quien la domine, sea Estado o actor no estatal, será el que termine por dominar el mundo¹⁰.

Esto no quiere decir que el modelo actual de relaciones internacionales basado en los Estados vaya a desaparecer, ni que su cambio sea un proceso fácil ni inmediato, ni siquiera que esté irremediabilmente condenado, pero sí que la digitalización debilita las fronteras de los Estados y su capacidad de convertirse en sujetos únicos de las

⁸ VON CLAUSEWITZ, Carl: *On War*, Book 1, Chapter 7 translated by James John Graham, Createspace, SC, Estados Unidos.

⁹ WALTZ, K. (1986): «Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics», in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, pág. 329, New York, Columbia University Press.

¹⁰ MEYER, David: «Vladimir Putin Says Whoever Leads in Artificial Intelligence Will Rule the World», FORTUNE, 04-09-2017. Disponible en: <http://fortune.com/2017/09/04/ai-artificial-intelligence-putin-rule-world/>.

relaciones internacionales, a la vez que favorece la incorporación de nuevos actores no estatales, lo que se traduce en una mayor anarquía del sistema.

Las grandes potencias dominarán la tecnología

Ahora bien, la difusión de la tecnología favorecida por la universalización de la digitalización no quiere decir que la geopolítica y la competencia entre los Estados en el sistema internacional desaparezcan. El aumento exponencial de la complejidad de la tecnología militar hace que la imitación del rendimiento de los sistemas de armas de última generación, algo relativamente fácil en el pasado, sea mucho más difícil hoy en día. Desde la Segunda Revolución Industrial, la complejidad de la tecnología militar ha aumentado exponencialmente y este incremento radical ha cambiado la naturaleza de la innovación y la imitación, lo que hace a esta última mucho más difícil de implementar. Consecuentemente, las ventajas de imitar las tecnologías producidas por otros se han reducido y las posibilidades de hacerlo se han hecho más difíciles y más caras en comparación con épocas pasadas, al tiempo que para aquellos Estados que dominan las tecnologías más avanzadas, estas se han convertido en una importante fuente de poder.

En los próximos años, las grandes potencias seguirán dominando la tecnología y su superioridad y, en términos de poder militar, seguirán sin ser cuestionadas. Solo un reducido número de Estados liderados por Estados Unidos seguidos de China, para quien el uso del ciberespionaje y la creciente globalización de la producción de armas permitirá cerrar la brecha militar-tecnológica con los Estados Unidos en las tecnologías más avanzadas, y en menor medida Rusia, India, o quizá la Unión Europea convenientemente integrada, dominarán el sistema internacional¹¹, mientras que al resto de Estados les será cada vez más difícil y mucho más costoso imitar o reproducir sus desarrollos tecnológicos.

De esta manera, el paradigma tecnológico indica que las barreras de entrada a las tecnologías más avanzadas seguirán siendo enormes, incluso para países desarrollados. Con excepción de las grandes potencias, el resto de los Estados, incluso aquellos que tengan aspiraciones de dominio territorial, no podrán copiar fácilmente la tecnología extranjera y ponerse al día militarmente con una fracción del coste y en una

¹¹ BECKLEY, Michael: *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2018, págs. 69–71. MONTEIRO, Nuno P.: *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pág. 38.

fracción del tiempo de aquellas. El hecho de que las grandes y medianas potencias sigan invirtiendo cantidades ingentes de dinero en innovación tecnológica, en vez de limitarse a esperar que otros desarrollen las suyas para después copiarlas, indica la importancia que dan a mantener la ventaja tecnológica, al tiempo que la dificultad de imitar las tecnologías ajenas.

No obstante, las preocupaciones de seguridad de los Estados y el miedo a quedarse rezagados tecnológicamente, incentivará su interés por hacerse con las tecnologías más avanzadas al coste que sea, por lo que el dominio de las grandes potencias no será absoluto. Aquellos Estados que cuenten con una base industrial y científica suficiente, intentarán copiar o replicar las tecnologías de los Estados más avanzados, hasta el punto de que, de lograrlo, estos terminarían, paradójicamente, subvencionando a sus aliados, competidores o adversarios. Como indica el general Keith A. Alexander, exdirector de la Agencia de Seguridad Nacional norteamericana, la digitalización está ayudando a crear un contexto en el que, el espionaje cibernético, o el mimetismo tecnológico puede llevar a «la mayor transferencia de riqueza de la historia»¹².

En esta línea, Robert Gilpin¹³ sostiene que «hay una tendencia histórica que hace que las tecnologías del Estado o imperio dominante se difundan a otros Estados en el sistema» e, incluso, a otros actores no estatales que pueden «viajar gratis» simplemente imitándolas, «copiando lo que funciona y concentrando toda su energía y sus recursos únicamente para mejorar lo que los primeros hacen». Aprovechándose gratuitamente de la investigación y tecnología de los países más avanzados, los Estados menos desarrollados y los actores no estatales pueden, supuestamente, cerrar la brecha tecnológica con sus rivales de una manera relativamente fácil y rápida¹⁴ dado que, en el mundo digital, la aparición de componentes de doble uso y los avances en las comunicaciones (incluyendo la mayor facilidad para el espionaje industrial) han facilitado este proceso¹⁵.

¹² ROSENBAUM, Ron: «Richard Clarke on Who Was Behind the Stuxnet Attack» *Smithsonian Magazine*, April 2012, pág. 12. GEN ALEXANDER, Keith: «Cybersecurity and American Power», *Keynote Address*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., July 9, 2012.

¹³ GILPIN: *War and Change in World Politics*, págs. 176-177; págs. 1-3, 175-185 y 227.

¹⁴ WALTZ, Kenneth: *Op.cit.* págs. 74-127; GILPIN, Robert: *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, págs. 176-177; HOROWITZ, Michael C.: *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2010, pág. 34.

¹⁵ SANDHOLTZ, Wayne; et al. (eds.): *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System*, New York, Oxford University Press, 1991. BITZINGER, Richard A.: «The Globalization of the Arms Industry: The Next Proliferation Challenge» *International Security*, Vol. 19, Núm. 2, Fall 1994, págs. 170-198, doi.org/10.2307/2539199. GOLDMAN, Emily O.; y ANDRÉS Richard B.: «Systemic effects of military

Al mismo tiempo, la digitalización hace que muchas tecnologías revolucionarias de doble uso, incluyendo las capacidades de computadoras y software requeridos para producir capacidades militares avanzadas que antes eran propiedad de unos pocos Estados, ahora son accesibles en los mercados globales a unos costes moderados¹⁶ y se pueden imitar con mayor rapidez y facilidad, ya que, según Goldman y Richard Andres, «no son de capital intensivo y no requieren una gran capacidad industrial para ser explotados»¹⁷. Al final, como indica Kenneth Waltz, debido a la competencia y las dinámicas de socialización en la política internacional, «las armas de los grandes contendientes tienen el mismo aspecto en todo el mundo»¹⁸.

Por otra parte, desde la década de 1990, la investigación y el desarrollo comercial (I&D) han suplantado a la investigación y el desarrollo militares (I+D) como principal motor de la innovación¹⁹. Hoy en día muchas tecnologías suficientemente avanzadas son accesibles en el mercado global a un costo moderado, incluyendo las requeridas para producir capacidades militares de primera clase, lo que las hace accesibles no solo para las potencias medias, e incluso los Estados más débiles, sino también para organizaciones no estatales con aspiraciones geopolíticas o simplemente criminales. Como observa Joseph Nye, en la era digital, «la tecnología al final se propaga y queda disponible para los adversarios»²⁰.

El resultado es que, aunque las grandes potencias seguirán ejerciendo el control del sistema internacional y el monopolio de las tecnologías más avanzadas, la globalización de la tecnología asociada a la digitalización hará que otros Estados, u otros actores no estatales desafíen ambos²¹, lo que incrementará la inestabilidad del sistema y su propensión a la anarquía.

innovation and diffusion» *Security Studies*, Vol. 8, Núm. 4, Summer 1999, págs. 79-125, doi.org/10.1080/09636419908429387.

¹⁶ FRIEDBERG, Aaron L.: «The United States and the Cold War Arms Race», en Odd Arne Westad (ed.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations and Theory*. Portland, Ore., Frank Cass, 2000, pág. 215.

¹⁷ GOLDMAN, Emily O.; y ANDRES, Richard B.: «Systemic effects of military innovation and diffusion», pág. 123; BITZINGER, Richard A.: «The Globalization of the Arms Industry»; WORK Robert O. y BRIMLEY, Shawn: *20YY: Preparing for War in the Robotic Age*, Washington, Center for a New American Security, 2014.

¹⁸ WALTZ, Kenneth: *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979, págs. 74-127.

¹⁹ ALIC, John A.; et al.: *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, Harvard Business School Press, 1992.

²⁰ NYE JR., Joseph S.: *The Future of Power*, New York, Public Affairs, 2011, p. 36.

²¹ SANDHOLTZ, Wayne; et al.: *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System*, Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE), Oxford University Press, 1992.

Necesidad de una nueva regulación de las relaciones digitales internacionales

El proceso paradójico, pero también imparable, de digitalización del sistema internacional obligará a modificar las actuales estructuras de seguridad adoptadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y que son las únicas encargadas actualmente de velar por la paz y la seguridad internacional. Será necesario, por consiguiente, la aparición de un nuevo sistema de seguridad de carácter universal que limite, en la era digital, la competición entre el reducido número de grandes potencias que dominarán el sistema, y que sean compatibles con la pervivencia del resto de los Estados.

La mayor propensión a la anarquía del sistema internacional, debido a la multiplicación de la interacción entre las personas, las organizaciones no estatales y los propios Estados, hará necesaria una mayor regulación de las relaciones entre todos los actores, si se quiere garantizar la estabilidad del sistema. Los desafíos que plantean los avances tecnológicos en un mundo posdigital aparentemente sin fricción obligarán a incrementar las regulaciones legales que definen el comportamiento de todos ellos y que actualmente están estrechamente ligadas al concepto de soberanía. Las nuevas regulaciones deberán actuar como barreras lógicas universalmente aceptadas, o impuestas, por todos los actores que forman la Comunidad Internacional. Es la única forma, o al menos, la mejor, de evitar que cualquier tensión en un sistema que se ha vuelto más anárquico pueda producir una escalada que desemboque en un conflicto no previsto, o no deseado. La consecuencia lógica es que los Estados, a medida que sean conscientes de los riesgos inaceptables que asumen al operar en un entorno digital no regulado, tendrán que protegerse estableciendo normas de comportamiento digital que, a semejanza de lo que propone Kant referida al derecho basado en la razón en su opúsculo de *La paz perpetua*, gobiernen sus relaciones ajustando su comportamiento al interés global, aunque ello suponga aceptar asumir ciertos límites en la satisfacción del interés nacional. De esta manera, se paliarían los efectos más perversos que, el retorno de la geopolítica y la competición creciente entre potencias en un mundo multipolar imperfecto, están produciendo en el sistema internacional.

Al mismo tiempo, se impediría que la globalización derive en un proceso de creación de reglas egoístas producidas, bien por agentes alineados con intereses concretos de compañías tipo Google, Apple, Facebook o Amazon con capacidad de articular por sí mismas la dimensión digital; bien por grupos terroristas u organizaciones criminales que utilicen la dimensión digital para lograr sus propósitos; bien por Estados que busquen

maximizar su interés nacional con independencia del perjuicio que causen a la Comunidad Internacional; o, incluso, por Estados delincuentes que amparen actividades ilícitas en el espacio digital.

No se trata de un proceso fácil o inmediato, dado que pueden surgir, en el periodo de transición, fuertes tensiones entre el sistema emergente de reglas digitales aceptadas por la Comunidad Internacional y las reglas predigitales propias de los Estados. También se pueden producir conflictos con algunos Estados y actores no estatales que se moverán fuera de la Comunidad Internacional. Igualmente, habrá que tener en cuenta las diferencias que existen entre las sociedades y las personas en función de las diferentes áreas geográficas en las que vivan y el modelo de civilización al que pertenecen.

En todo caso, no tenemos ninguna garantía de que el proceso, una vez iniciado, vaya a concluir con éxito. Nos encontramos en el umbral de una *terra ignota*, en la que los agentes que conforman la Comunidad Internacional, tanto Estados como organizaciones de todo tipo, están formados por ciudadanos digitales que cuentan con una creciente capacidad de elegir la forma de estar presente en las dinámicas globales. Paradójicamente, el miedo a la globalización también impulsa a un número considerable de personas a apegarse a los localismos y nacionalismos de corte clásico, buscando escapar de un proceso imparable que les desborda y ante el que buscan protección apelando a fórmulas arcaicas y egoístas. De ahí que la digitalización vaya a obligar a poner encima de la mesa los aspectos culturales, sociales o de otra índole que caracterizan a los Estados con vistas a negociar la creación de unas normas de comportamiento universales.

Se trata, en definitiva, de un proceso complicado, pero que resulta imprescindible si se quiere evitar un mundo digital futuro susceptible de fomentar los conflictos sangrientos. Esta es una labor cuya responsabilidad última debe recaer en los Estados que son los que tienen la responsabilidad de diseñar estrategias válidas que sirvan para afrontar los desafíos del mundo digital y eviten al sistema internacional caer en el caos. Estas estrategias deberán permitir utilizar las ventajas de la digitalización para la estabilización del sistema internacional y no para el beneficio de unos pocos, es decir, deberán estar dirigidas a formular unas reglas de juego éticas de carácter global y basadas en normas de conducta universalmente aceptadas.

Se trata, por tanto, de crear un modelo de gobernanza global que evite la aparición de asimetrías basadas en la utilización ventajista de la geopolítica potenciada por la dimensión digital por parte de algunos de los actores que conforman la Comunidad Internacional. En un mundo donde múltiples concepciones políticas y dinámicas sociales, culturales y económicas deben convivir en espacios comunes, será necesario diseñar un modelo de gestión del sistema sujeto a controles democráticos y al escrutinio de la opinión pública. Para ello, resulta imprescindible recuperar una ética basada en valores comunes para el conjunto de la humanidad, que aproveche las ventajas de la digitalización para conformar una conciencia global que evite caer en las tendencias más perniciosas de la geopolítica.

De esta manera, si para Kant debía ser el derecho basado en la razón, el que debía permitir crear un mundo pacífico de Estados constituidos por hombres racionales, ahora podemos pensar que el espacio global creado por la digitalización hará posible la idea de un sistema internacional formado por Estados constituidos por personas interconectadas y regidos por unas normas de comportamiento universales. De esta manera, aunque los conceptos geográficos y las fronteras se mantengan y los Estados sigan buscando la primacía de sus intereses generales, será posible la cooperación dentro de un sistema internacional basado en normas. Probablemente, nunca se logrará el estado de paz perpetua que tanto ansiaba Kant, pero al menos sí que será posible, en la nueva era posdigital, atenuar los efectos más perversos de la geopolítica que la digitalización acentúa, lo que favorecerá la estabilidad del sistema y evitará la anarquía que conduce a la guerra.

*Ignacio Fuente Cobo**
NATO Defense College, Roma.

70/2019

18 de julio de 2019

*Israel Fariza Navarro**

Genómica y seguridad.
CRISPR/Cas9. Aplicaciones y
amenazas de la edición génica

Genómica y seguridad. CRISPR/Cas9. Aplicaciones y amenazas de la edición génica

Resumen:

A lo largo de los siglos, el ser humano ha ido modificando especies vegetales y animales en un intento de satisfacer sus necesidades alimenticias, económicas y de seguridad. Estas modificaciones genéticas presentaban el problema de ser muy lentas en el tiempo.

El nacimiento de la ingeniería genética moderna en el siglo XX aceleró enormemente la posibilidad de modificación de las especies naturales sin necesidad de esperar generaciones enteras. El descubrimiento de unas secuencias de ADN específicas (*CRISPR*) y el desarrollo de la tecnología ha dado lugar, en el año 2015, a la aparición de un método de edición de genes denominado *CRISPR/Cas9*.

Esta técnica de ingeniería genética es sencilla, barata y eficaz. Las diferentes aplicaciones de *CRISPR/Cas9* van a impactar profundamente en la sociedad y con toda probabilidad está llamada a cambiar el destino de la humanidad. La edición de genes con *CRISPR/Cas9* proyecta diferentes escenarios de amenaza para la bioseguridad del ser humano.

Palabras clave:

CRISPR/Cas9, genómica, edición génica, amenazas, biotecnología, bioseguridad.

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

Genomics and security. CRISPR/Cas9: applications and threats of gene editing

Abstract:

Over the centuries, human being has modified plant and animal species in an attempt to satisfy their nutritional, economic and security needs. These genetic modifications presented the problem of being very slow in time.

The birth of modern genetic engineering in the 20th century greatly accelerated the possibility of modifying natural species. The discovery of specific DNA sequences (CRISPR) and the development of technology has led to the emergence of a gene editing method called CRISPR/Cas9 in 2015.

This technique of genetic engineering is simple, cheap and effective. The different applications of CRISPR/Cas9 will have a profound impact on society and it is in all likelihood called to change the destiny of humanity. The edition of genes with CRISPR/Cas9 projects different threat scenarios for the biosecurity of the human being.

Keywords:

CRISPR/Cas9, genomics, gene editing, threats, biotechnology, biosecurity.

Introducción

La edición genética está revolucionando la genómica y *CRISPR/Cas9* va a impactar profundamente en el bienestar y el desarrollo del ser humano, pero esta nueva herramienta de edición genética también proyecta sombras y amenazas.

El objetivo de este documento es explicar sucintamente qué es la genómica, mostrar el estado actual de la edición genética y sus aplicaciones, y exponer diferentes escenarios de amenazas que *CRISPR/Cas9* proyecta para la seguridad del ser humano en un futuro próximo.

Genómica^{1, 2}

Breve historia genómica

El genoma es el conjunto de genes que posee un organismo o una especie en particular. La genómica es el conjunto de ciencias y técnicas dedicadas al estudio integral del funcionamiento, el contenido, la evolución y el origen de los genomas.

La palabra «gen» fue acuñada por el botánico W. Johannsen en 1909 para referirse a la unidad física y funcional de la herencia biológica, aunque Gregor Mendel ya había expuesto la idea original en 1865. Mendel demostró la existencia de una unidad de información biológica que determinaba la naturaleza del individuo y que se transmitía de padres a hijos. Su trabajo pasó desapercibido hasta que en 1900 fue rescatado por el biólogo W. Bateson que denominó a la nueva ciencia en ciernes con el nombre de «genética».

La molécula que alberga el genoma es el ácido desoxirribonucleico (ADN). Esta molécula se observó por primera vez en el núcleo de células eucariotas por el galeno F. Miescher en 1869. No obstante, se desconocía su función, hasta que los médicos O. Avery y M. McCarty confirmaron en 1944 que aquella «estúpida molécula» contenía toda la información genética del organismo.

La determinación de la estructura en doble hélice del ADN tuvo que esperar a 1953, cuando J. Watson y F. Crick lograron desvelar la esqui va estructura de la molécula³.

¹ CAMPBELL, N.; y REECE, J.: *Biología*. Ed. Médica Panamericana, 2007.

² GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL: «Genómica y seguridad. Implicaciones de los nuevos avances en la edición de genes. Sistemas *CRISPR/Cas*». Centro de Análisis y Prospectiva. *Boletín de análisis y actualidad internacional*. Agosto de 2016. Disponible en: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/18529.pdf. Fecha de consulta: 5-08-2017.

³ WATSON, J.; y CRICK, F.: «Molecular Structure of Nucleic Acids: A Structure for Deoxyribose Nucleic Acids». *Nature*, Vol. 171, págs. 737-738.1953.

En 1971, P. Berg logró incorporar el genoma de un virus en el genoma de una bacteria⁴. Seis años después, en 1977, F. Sanger publicó la secuencia completa del ADN de un virus (el bacteriófago ϕ -X174)⁵. La técnica del ADN recombinante descubierta por Berg hizo posible insertar genes humanos en una bacteria y que esta se pusiera a trabajar para producir las proteínas que esos genes codificaban. De esta manera, en 1978, se lograron las primeras moléculas de insulina humana obtenidas por biotecnología⁶.

La secuenciación del primer genoma bacteriano tuvo lugar en 1995⁷. Ya en 2003 se anunció la secuenciación del genoma humano completo (en realidad una combinación de ADN de varias personas), fruto de un gran proyecto internacional: *Proyecto Genoma Humano*⁸. El genoma humano posee aproximadamente 3.200 millones de pares de bases (nucleótidos *sensu stricto*) repartidos entre 23 pares de cromosomas. Contiene unos 21.000 genes codificantes y estos apenas constituyen una pequeña porción del ADN (3%)⁹. La naturaleza y función del resto es todavía en gran parte un misterio. En líneas generales, cada gen posee un homólogo, cada uno en un cromosoma distinto, heredados independientemente de la madre y del padre. La traducción de los genes produce proteínas. El número de proteínas codificadas conocidas en el ser humano asciende a unas 21.000. Algunas predicciones calculan la existencia de entre 40.000 y 80.000 proteínas distintas, cada una con al menos una función biológica¹⁰. Por tanto, cada gen podría estar implicado por término medio en la síntesis de unas cuatro proteínas.

El primer individuo identificable cuyo genoma fue secuenciado fue el del genetista y empresario Craig Venter en 2007¹¹. El *Proyecto Genoma Humano* costó más de 3.000 millones de dólares y tardó 13 años en ser completado. El coste de secuenciación del

⁴ SCIENCE HISTORY INSTITUTE: «Paul Berg». Disponible en: <https://www.sciencehistory.org/historical-profile/paul-berg>. Fecha de consulta: 05-03-2019.

⁵ SANGER, F.; *et al.*: «Nucleotide sequence of bacteriophage Φ X174 DNA». *Nature*, Vol. 265, págs. 687-695. 1977.

⁶ QUIANZON C.; y CHEIKH, I.: «History of insulin». 16-07-2012. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3714061/>. Fecha de consulta: 05-03-2019.

⁷ LOMAN, N.; y PALLAN, M.: «Twenty years of bacterial genome sequencing». *Nature Reviews Microbiology*, Vol. 13, págs. 787-794. 2015.

⁸ CHIAL, H.: «DNA Sequencing Technologies Key to the Human Genome Project». *Nature Education* 1(1), pág. 219. 2008.

⁹ WILLYARD, C.: «New human gene tally reignites debate». *Nature*, Vol. 558, págs. 354-355. 2018.

¹⁰ MORAN, L.: «How many protein-coding genes in the human genome?». 13-07-2018. Disponible en: <https://sandwalk.blogspot.com/2018/07/how-many-protein-coding-genes-in-human.html>. Fecha de consulta: 28-02-2019.

¹¹ MAYOR, S.: «Genome sequence of one individual is published for first time». *British Medical Journal*, September 15; 335 (7619), págs. 530-531, 2007. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1976501/>. Fecha de consulta: 28-07-2016.

genoma de Venter fue de 100 millones y se hizo en menos de cuatro. Desde entonces los costes se han desplomado. El coste actual de secuenciar un genoma humano completo está por debajo de los 1.500 dólares y toma solo unos días realizarlo¹².

Los grandes proyectos genómicos internacionales del siglo XXI, como *ENCODE* (*Encyclopedia of DNA Elements*) y *Roadmap Epigenomics Project*, han identificado en la última década millones de marcas epigenéticas, o segmentos de ADN que regulan la actividad de los genes en los distintos tipos de células y los sucesivos tiempos de desarrollo. Estas marcas epigenéticas están perdidas en medio de los vastos desiertos de ADN que constituyen el 97% del genoma humano. Las modificaciones epigenéticas no afectan a la secuencia de ADN, pero son heredables a lo largo de las divisiones celulares, y son fundamentales para mantener activados o reprimidos los genes en según qué grupos de células. De todo ello se encarga la epigenética¹³, la más reciente aportación científica al estudio de la genómica.

Microbiota

La microbiota (flora microbiana normal) es el conjunto de microorganismos que viven en los seres vivos pluricelulares¹⁴.

El cuerpo humano está colonizado por microorganismos. Cada persona es portadora de al menos diez veces más células bacterianas que humanas. Estos 100 billones de microorganismos que portamos se encuentran principalmente en el tracto digestivo (biota intestinal) pero también se reparten por otros lugares (biota vaginal, oral, ocular, etc.). Estos microorganismos poseen su propio genoma y nos aportan más genes que los contenidos en nuestro propio genoma. El cuerpo humano es un mosaico genético¹⁵. El microbioma (genoma de la microbiota) de *Homo sapiens* codifica para aproximadamente 3 millones de genes. Este complejo ecosistema de bacterias se ha revelado de enorme importancia para la salud de las personas¹⁶. La obesidad, las alergias, ciertas enfermedades autoinmunes (enfermedad de Crohn) y hasta la depresión son solo

¹² NATIONAL HUMAN GENOME RESEARCH INSTITUTE: «The Cost of Sequencing a Human Genome». National Human Genome Research Institute, 2016. Disponible en: <https://www.genome.gov/27565109/the-cost-of-sequencing-a-human-genome/>. Fecha de la consulta: 3-08-2017.

¹³ ROMÁ, C.: «La epigenética». CSIC. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid. 2016.

¹⁴ LÓPEZ-GOÑI, I.: *Microbiota. Los microbios de tu organismo*. Ed. Almuzara. Córdoba. 2018.

¹⁵ LUPSKI, J. R.: «Genome Mosaicism. One Human, Multiple Genomes». *Science*, Vol. 341, Núm. 6.144, págs. 358-359. 2013.

¹⁶ KUMAR, A.; y CHORDIA, N.: «Role of Microbes in Human Health». *Applied Microbiology Open Access*. Vol. 3(2). 2017.

algunos de los problemas de salud que tienen una fuerte relación con el microbioma intestinal¹⁷. Esto quiere decir que gran parte de nuestra capacidad genética se debe a especies distintas a la nuestra que habitan en el interior del cuerpo humano.

CRISPR/Cas9

El ADN contiene las instrucciones de crecimiento, desarrollo y función de todos los seres vivos y es responsable de su transmisión hereditaria. Es el soporte físico de la información genética.

En 2003, el equipo de Venter sintetizó el genoma del virus bacteriófago ϕ -X174 (cuyo genoma había secuenciado F. Sanger en 1977)¹⁸. Este mismo grupo creó la primera forma de vida sintética en 2010, una bacteria bautizada como *Synthia* o *JCVI-syn1.0* y que ha sido nombrada como *Mycoplasma laboratorium*¹⁹. Es «la primera especie autorreplicadora que tenemos en nuestro planeta cuyo padre ha sido un ordenador», en palabras de Venter. En 2016, se sintetizó *JCVI-syn3.0*, una bacteria con solo 473 genes²⁰. Lo que se ha logrado en ambos casos es la creación de un organismo vivo (una especie nueva). Además, en 2014 un equipo del Instituto de Investigación de Scripps (Estados Unidos) crearon en el laboratorio dos nuevas bases nitrogenadas (X e Y) que no se producen en la naturaleza (donde se producen solamente cinco: adenina, timina, citosina, guanina y uracilo, aunque esta última no forma parte del ADN), integrándolas en el genoma de una célula²¹. El equipo de Rosemberg fue capaz de crear el primer organismo «semisintético» con el nuevo código genético de seis letras en 2017²².

En 1993, el biólogo español, Francisco Mojica, descubrió unas curiosas secuencias de ADN en la arquea (un microorganismo unicelular) *Haloferax mediterranei* que ya habían

¹⁷ VALLES-COLOMER, M.; *et al.*: «The neuroactive potential of the human gut microbiota in quality of life and depression». *Nature Microbiology*. February 2019.

¹⁸ SMITH, H.; *et al.*: «Generating a synthetic genome by whole genome assembly: ϕ X174 bacteriophage from synthetic oligonucleotides». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 100 (26), págs. 15.440-15.445. 2003.

¹⁹ GIBSON, D.; *et al.*: «Creation of a Bacterial Cell Controlled by a Chemically Synthesized Genome». *Science*, Vol. 329, Núm. 5.987, págs. 52-56. 2010.

²⁰ HUTCHISON III, C. A.; *et al.*: «Design and synthesis of a minimal bacterial genome». *Science*, Vol. 351, Núm. 6.280. 2016.

²¹ WIENER-BRONNER, D.: «Scientist Successfully Expand the Genetic Alphabet». *The Atlantic*. 7-05-2014. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/national/archive/2014/05/dna-letters-discovery-expands-genetic-alphabet/361892/>. Fecha de consulta: 7-08-2017.

²² ROMESBERG, F. E.; *et al.*: «A semisynthetic organism engineered for the stable expansion of the genetic alphabet». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 114 (6), págs. 1.317-1.322. 2017.

sido observados en la bacteria *Escherichia coli* en 1987²³. Estas secuencias de ADN se denominaron *CRISPR* (*Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*), un acrónimo que significa repeticiones palindrómicas cortas agrupadas y regularmente espaciadas. Además, cerca de las mismas se podían encontrar unos genes asociados que codificaban un tipo de nucleasas: los genes Cas (*CRISPR-associated*). En 2005, F. Mojica descubrió que las secuencias *CRISPR* formaban parte del sistema inmune de los microorganismos²⁴.

La defensa inmunitaria es como sigue²⁵. Determinados virus, llamados fagos o bacteriófagos, infectan a bacterias específicas. Estas bacterias se dedican a reproducir virus y acaban por morir. Algunas de ellas sobreviven y crean un sistema antivirus muy eficaz; almacenan una parte del ADN vírico en su propio código genético (ADN vírico archivado). Son las secuencias *CRISPR*. La bacteria mantiene así una memoria de la infección viral. Cuando la bacteria es atacada otra vez, las secuencias de ADN vírico archivadas (*CRISPR*) se transcriben a ARN (ácido ribonucleico) y este se une a una enzima Cas9. La molécula resultante (ARN+Cas9) flota en la célula bacteriana en busca de ADN viral. Cuando el ARN transcrito encuentra una secuencia de ADN complementaria a la suya, es decir, encuentra ADN viral, Cas9 corta el ADN vírico y lo desactiva, parando así la infección viral en marcha. Todo este sistema de defensa recibe el nombre de sistema *CRISPR/Cas9*.

En 2012, las científicas J. Doudna y E. Charpentier demostraron que bastaba con la información de la proteína Cas9 junto a la secuencia de nucleótidos que se pretende alterar para realizar la edición programable de genomas²⁶. En 2013, F. Zhang y G. Church demostraron que el sistema *CRISPR/Cas9* permitía editar y modificar el genoma de cualquier célula *in vivo*²⁷.

²³ MOJICA, F.; *et al.*: «Transcription at different salinities of *Haloflex mediterranei* sequences adjacent to partially modified PstI sites». *Molecular Microbiology* 9 (3), págs. 613-621. 1993.

²⁴ MOJICA, F.; *et al.*: «Intervening sequences of regularly spaced prokaryotic repeats derive from foreign genetic elements». *Journal of Molecular Evolution* volume 60, Issue 2, pages 174-182. 2005

²⁵ SEED, K. D. *et al.*: «A bacteriophage encodes its own *CRISPR/Cas* adaptive response to evade host innate immunity». *Nature*, Vol. 494, págs. 489-491. 2013.

²⁶ JINEK, M.; *et al.*: «A Programmable Dual-RNA-Guided DNA Endonuclease in Adaptive Bacterial Immunity». *Science*, Vol. 337, Núm. 6.096, págs. 816-821. 2012.

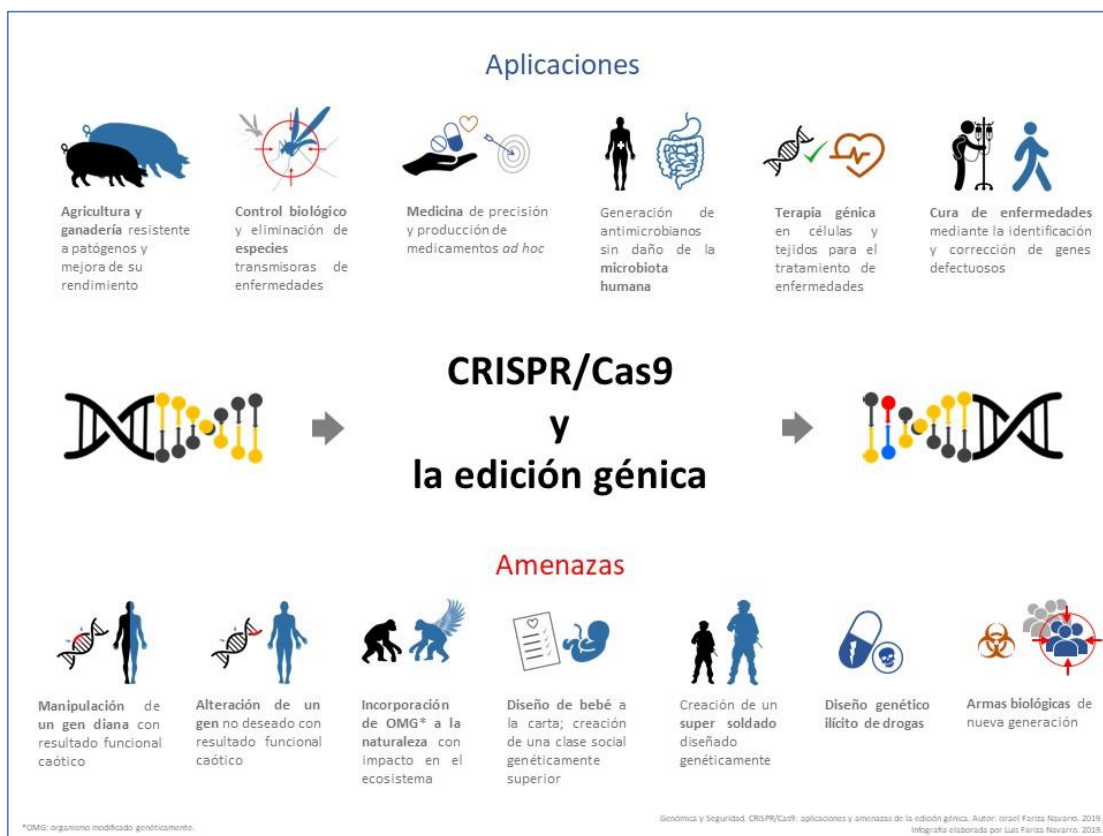
²⁷ WILKINSON, R.; y WIEDENHEFT, B.: «A *CRISPR* method for genome engineering». 2-01-2014. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3883426/>. Fecha de consulta: 30-07-2017.

En definitiva, este sistema de defensa bacteriano es científicamente programable²⁸. *CRISPR/Cas9* permite cortar y modificar de manera precisa y eficaz un gen, eliminándolo o sustituyéndolo por otro. De esta manera se puede conseguir potencialmente que una célula sintetice lo que deseemos. Se trata de la modificación biológica de un ser vivo y de sus funciones.

Aplicaciones de *CRISPR/Cas9*

Productos agrícolas y ganaderos

La ingeniería genética existente ya estaba generando productos agrícolas y ganaderos con características seleccionadas. *CRISPR/Cas9* va a acelerar su producción: plantas con resistencia a microorganismos, a artrópodos y a la sequía; control de la maduración de cultivos y modificación fisiológica de animales (ganado con mayor y mejor masa muscular, producción de lana, pelo, cuernos,...), entre otros.



²⁸ MEGGET, K.: «The cutting edge of gene editing». The Royal Society of Chemistry. 22-01-2016. Disponible en: <https://www.chemistryworld.com/features/the-cutting-edge-of-gene-editing/9371.article>. Fecha de consulta: 17-08-2017.

Control biológico de especies

La erradicación de poblaciones de insectos que transmiten enfermedades, de especies invasivas y el control de plagas en la agricultura mediante manipulación genética son proyectos en marcha.

Científicos del Imperial College de Londres han erradicado una población cautiva de mosquitos (*Anopheles gambiae*) transmisores de malaria, enfermedad producida por el protozoo *Plasmodium falciparum*, mediante la introducción de una mutación genética que vuelve estériles a las hembras²⁹. Este control biológico sería altamente específico, en principio solo afectaría a la especie elegida, y reduciría enormemente los costes económicos y ambientales de otros tipos de control (pesticidas, trampeos, etc.).

Medicinas

La producción de medicinas con ingeniería genética es conocida (factores de coagulación sanguíneos, hormonas, insulina, etc.). *CRISPR/Cas9* logrará diseñar productos de difícil o imposible producción hasta ahora. Pronto se podrán fabricar medicamentos y drogas específicas para muchas enfermedades en auténticas factorías vivientes (los microorganismos cultivados en laboratorios).

Salud de la microbiota

La resistencia bacteriana a los antibióticos es una de las mayores amenazas a la salud pública mundial³⁰. A diferencia de los tratamientos antibióticos genéricos, *CRISPR/Cas9* podría emplearse en la elaboración de antimicrobianos contra patógenos específicos que solo atacarían al microorganismo causante de la infección, sin dañar la microbiota propia.

Terapia génica

La edición genética permite regular la expresión génica (qué genes activar y cuáles no, y por lo tanto, decidir qué proteínas sintetizar y cuáles no), etiquetar sitios específicos del genoma en células vivas (como los marcadores epigenéticos), identificar y modificar funciones de genes y corregir genes defectuosos. En noviembre de 2018, se aprobaron las primeras pruebas clínicas en humanos para el tratamiento de la Amaurosis Congénita

²⁹ KYROU, K.; *et al.*: «A *CRISPR-Cas9* gene drive targeting doublesex causes complete population suppression in caged *Anopheles gambiae* mosquitoes». *Nature Biotechnology*, Núm. 36, págs. 1.062-1.066. 2018.

³⁰ CENTRE FOR BIOSECURITY AND BIOPREPAREDNESS: «Biological security threats: situation report on biological attacks, weapons development and misuse». CBB. Statens Serum Institut. 2016.

de Leber (un tipo de ceguera infantil) con *CRISPR/Cas9*³¹. Unas 10.000 enfermedades causadas por la mutación de un solo gen podrían ser erradicadas.

Una proteína *Cas9* modificada ya es capaz de reconocer y cambiar un nucleótido específico en el ADN³². Unas 3.000 enfermedades genéticas se deben a un solo nucleótido incorrecto en el ADN. Muchas enfermedades genéticas (enfermedad de Huntington, fibrosis quística, distrofia muscular, enfermedad de Tay-Sachs, etc.) podrían ser tratadas en el futuro con esta técnica.

Cura de enfermedades

En 2017, científicos de la Universidad de Pittsburgh lograron la eliminación del retrovirus VIH (virus de inmunodeficiencia humana, causante del sida) en células infectadas en ratones³³. A mediados del presente siglo, *CRISPR/Cas9* podría curar completamente el VIH y otros tipos de virus (herpes simple I y II, Epstein-Barr, ...).

La edición genética también podría llegar a curar el cáncer en un futuro aún lejano (conviene recordar que existen más de 200 tipos de cánceres y que es una enfermedad muy compleja). La primera prueba clínica para tratamiento de cáncer con *CRISPR/Cas9* fue aprobada en junio de 2016 en Estados Unidos³⁴. En este primer ensayo clínico participan 18 pacientes con mieloma, sarcoma y melanoma, de los que se extraerán linfocitos T. *CRISPR/Cas9* modificará tres genes de estos glóbulos blancos. Esas modificaciones permitirán que estas células del sistema inmune sepan identificar y atacar selectivamente a las células del cáncer de forma más efectiva que tratamientos similares como la inmunoterapia.

Otras aplicaciones

A mediados de siglo, podrían existir factorías de microorganismos unicelulares que descompongan las basuras, bacterias que limpien zonas contaminadas, organismos que

³¹ SHERIDAN, C.: «Go-ahead for first in-body *CRISPR* medicine testing». 14-11-2018. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41587-018-00003-2>. Fecha de consulta: 22-01-2019.

³² INSTITUTE FOR BASIC SCIENCE: «First *CRISPR* Single-Nucleotide Edited Transgenic Mice». Mayo de 2017. Disponible en: https://www.ibs.re.kr/cop/bbs/BBSMSTR_000000000738/selectBoardArticle.do?nttlId=14271. Fecha de consulta: 18-02-2019.

³³ GENETIC ENGINEERING & BIOTECHNOLOGY NEWS: «*CRISPR* Eliminates HIV in Live Animals». Mayo de 2017. Disponible en: <https://www.genengnews.com/topics/translational-medicine/crispr-eliminates-hiv-in-live-animals/>. Fecha de consulta: 18-02-2019.

³⁴ REARDON, S.: «First *CRISPR* clinical trial gets green light from U.S. panel». *Nature News*. 22-06-2016. Disponible en: <https://www.nature.com/news/first-crispr-clinical-trial-gets-green-light-from-us-panel-1.20137>. Fecha de consulta: 15-07-2016.

produzcan fuentes de energía orgánica, seres vivos extintos de nuevo entre nosotros o seres vivos de diseño colonizando otros planetas, etc.³⁵.

CRISPR/Cas9, escenarios de amenaza biológica

El avance de la edición génica ofrece la promesa de transformar el modo en que el mundo produce comida y combustibles, protege el medioambiente y trata las enfermedades. Empero también contiene el potencial grave de un uso malévolo y destructivo.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Coste de la biotecnología. Sencillez de la técnica. Rapidez de la técnica. Eficacia de la técnica. Difusión y transmisión del conocimiento científico (biodata). Conocimiento del genoma. Interés económico.	Creación de antibióticos y antivíricos Específicos. Cura de enfermedades raras y genéticas. Mejora de la salud y del medio ambiente. Monitorización de datos mundiales epidemiológicos y de salud. Colaboración internacional de los servicios de inteligencia. Difusión de la cultura de bioseguridad.
DEBILIDADES	AMENAZAS
Investigaciones opacas. Errores imprevisibles en la edición génica. Desconocimiento de la sociedad. Desconocimiento en la comunidad de inteligencia.	Las propias fortalezas. Empoderamiento de las empresas biotecnológicas. Biotecnología fuera de control. Catástrofes ecológicas. Bioterrorismo.

³⁵ KURZGEZSAGT: «Genetic Engineering Will Change Everything Forever». 10-08-2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jAhjPd4uNFY>. Fecha de consulta: 15-11-2016.

	Armas biológicas de distracción, disrupción y destrucción masiva.
--	---

Tabla 1: *Análisis DAFO: CRISPR/Cas9 y bioseguridad*. Fuente: Elaboración propia.

Consecuencias no intencionadas de la manipulación de un gen

Los rasgos y características de los seres vivos son frecuentemente controlados por múltiples genes trabajando simultáneamente. Para la mayoría de los rasgos humanos lo habitual es que varios genes interactúen, aunque desconozcamos cómo, y que el entorno desempeñe un papel muy importante. La modificación de un solo gen por *CRISPR/Cas9* podría tener múltiples efectos en otras partes de la secuencia genómica con resultados imprevisibles en las características del organismo manipulado. Supondría una modificación caótica de las funciones del ser vivo modificado.

Alteración de un gen no deseado

Esta biotecnología está diseñada para escindir un gen dado elegido. No obstante, no es perfecta y pueden producirse alteraciones de genes no planeados. F. Mojica ha señalado que cabe la posibilidad de que esta técnica de lugar a modificaciones no previstas en localizaciones del genoma distintas de la que se quiere rectificar³⁶. Los cambios hechos en embriones humanos en anteriores estudios han dado lugar a un no deseado mosaicismo³⁷.

Incorporación de organismos modificados genéticamente a la naturaleza

CRISPR/Cas9 ya ha logrado la eliminación de una población de mosquitos transmisores de malaria mediante una mutación artificial que causa infertilidad en las hembras³⁸. Mediante un proceso denominado reacción en cadena genética o impulso genético (*gene drive*) la modificación genética se propagó a todos los individuos de una población. El

³⁶ LÓPEZ, R. J.: «Entrevista a Francisco Mojica». *El Cultural*. 09-06-2017. Disponible en: <https://elcultural.com/revista/ciencia/Francisco-Mojica-He-tenido-la-sensacion-de-tocar-las-claves-de-la-vida/39733>. Fecha de consulta: 23-06-2017.

³⁷ LE PAGE, M.: «Mosaic problem stand in the way of gene editing embryos». 15-03-2017. Disponible en: <https://www.newscientist.com/article/mg23331174-400-mosaic-problem-stands-in-the-way-of-gene-editing-embryos/>. Fecha de consulta: 10-02-2019.

³⁸ KYROU, K.; *et al.*: «A *CRISPR-Cas9* gene drive targeting doublesex causes complete population suppression in caged *Anopheles gambiae* mosquitoes». *Nature Biotechnology*, Núm. 36, págs. 1.062-1.066. 2018.

impulso genético es tan eficaz que propaga el gen artificial por toda la población en pocas generaciones.

No sabemos cómo afectaría la incorporación de dichos organismos a la naturaleza y a los pools genómicos ya existentes. Desconocemos las consecuencias de dichas modificaciones en las especies de las que estas dependen. Existe el riesgo de que los organismos manipulados provoquen una catástrofe ecológica, e incluso que causen un daño mayor, aunque silente e imperceptible. La pérdida de riqueza genética y por ende de biodiversidad, de la que, en última instancia, depende todo el equilibrio natural.

Diseño genético de drogas

La ingeniería genética sirve para la producción de productos farmacéuticos. En 2015, un grupo de investigadoras de la Universidad de Stanford (Estados Unidos) logró sintetizar opioides (hidrococodona y tebaína) a partir de azúcar gracias a la manipulación del hongo de la levadura (*Saccharomyces cerevisiae*)³⁹. Más recientemente, en 2019, se ha logrado la síntesis de cannabinoides⁴⁰. Muy pronto la edición de genes se incorporará a los trabajos de síntesis de fármacos y drogas. La facilidad y el bajo coste de la nueva técnica de edición genética harán muy atractiva la producción ilícita de drogas de diseño biotecnológico.

Diseño genético de bebés y aparición de una nueva forma de eugenesia genética

Modificar el embrión humano para obtener rasgos específicos más allá de la cura de enfermedades genéticas está ya al alcance de *CRISPR/Cas9*. Estaríamos hablando de un diseño genético de bebés «a la carta» donde los progenitores escogerían los rasgos fenotípicos de su futuro descendiente (color de ojos, pelo, etc.) mediante la elección de su genoma.

La manipulación del embrión humano^{41, 42} para crear un ser humano más perfecto podría derivar en una eugenesia *de facto*, –«aplicación de las leyes biológicas de la herencia al

³⁹ GALANIE, D.; *et al.*: «Complete biosynthesis of opioids in yeast». *Science*, Vol. 349, Núm. 6.252, págs. 1.095-1.100. 2015.

⁴⁰ XHIAZHOU, L.; *et al.*: «Complete biosynthesis of cannabinoids and their unnatural analogues in yeast». *Nature*, Vol. 567, págs. 123-126. 2017.

⁴¹ LEDFORD, H.: «New Discovery Moves Gene Editing Closer to Use in Humans». *Scientific American*, Vol. 312, Núm. 4. 2015.

⁴² KOZUBEK, J.: «Can *CRISPR-Cas9* Boost Intelligence?». *Scientific American Blog Network*. 23-07-2016. Disponible en: <https://blogs.scientificamerican.com/guest-blog/can-crispr-cas9-boost-intelligence/>. Fecha de consulta: 8-11-2016.

perfeccionamiento de la especie humana»—, y el diseño genético de bebés podría derivar en una nueva forma de desigualdad social y discriminación. En este sentido, el oncólogo, Siddhartha Mukherjee, ha alertado sobre la creación de una subclase genética de seres humanos, si la biotecnología solo estuviera disponible para el sector adinerado de la sociedad⁴³. Conviene recordar que los grupos de ideología transhumanista defienden la mejora y el «perfeccionamiento» del ser humano a través de la biotecnología, la nanotecnología y la modificación corporal ciborg⁴⁴. China ya ha experimentado con 83 embriones humanos en 2015 con el fin de «reparar» el genoma de sus células⁴⁵. Es más, un científico chino asegura haber creado los primeros bebés modificados genéticamente por *CRISPR/Cas9*⁴⁶. Dos hermanas gemelas han nacido, en 2018, con el gen *CCR5* modificado que les hará, supuestamente, resistentes contra el VIH.

Diseño de un supersoldado

La manipulación genética para la obtención de rasgos específicos en un ser humano (mayor fuerza, mejora de la resistencia, vigor y otras características atléticas) abre un escenario donde el uso militar de la biotecnología podría dar lugar a la futura aparición de un «supersoldado»⁴⁷. Esta posibilidad está aún muy lejos de llegar a ser real, pero la manipulación genética de embriones humanos en China, acerca un poco más este lejano escenario, donde *CRISPR/Cas9* jugaría un papel fundamental.

Diseño genético de armas biológicas

En febrero de 2016, J. Clapper, director de la inteligencia nacional de Estados Unidos, añadió la edición genética a la lista de amenazas a la seguridad nacional de los Estados

⁴³ MEDIAVILLA, D.: «El acceso a la genética podría crear una clase social superior». *El País*. 22-06-2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/06/21/ciencia/1498043819_239938.html. Fecha de consulta: 9-07-2017.

⁴⁴ SARABIA, B.: «La revolución transhumanista. Cómo la tecnología y la uberización del mundo van a transformar nuestras vidas». *El Cultural*. 23-06-2017. Disponible en: <https://www.elcultural.com/revista/letras/La-revolucion-transhumanista-Como-la-tecnologia-y-la-uberizacion-del-mundo-van-a-transformar-nuestras-vidas/39778>. Fecha de consulta: 27-06-2017.

⁴⁵ CYRANOSKI D.; y REARDON S.: «Chinese scientist genetically modify human embryos». *Nature News*. 22-04-2015. Disponible en: <https://www.nature.com/news/chinese-scientists-genetically-modify-human-embryos-1.17378>. Fecha de consulta: 18-11-2016.

⁴⁶ CYRANOSKI, D.; y LEDFORD, H.: «Genome-edited baby claim provokes international outcry». *Nature News*. 26-11-2018. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07545-0>. Fecha de consulta: 15-01-2019.

⁴⁷ FRERIKS, S.: «Bioethical considerations of *CRISPR-Cas9*». University of Illinois. 2016.

Unidos bajo la categoría de «armas de destrucción masiva y proliferación»^{48, 49, 50}. El Comité de Asesores del presidente estadounidense en Ciencia y Tecnología señaló que la creación de un nuevo y efectivo patógeno es improbable (noviembre 2016), pero que los riesgos de hacerlo son reales y crecerán según la biotecnología se torne más sofisticada en los años venideros⁵¹.

CRISPR/Cas9 permitirá muy pronto la creación de agentes biológicos patógenos. La edición génica abre las puertas al desarrollo de nuevos agentes biológicos con un potencial uso en el ámbito de la guerra biológica o del bioterrorismo⁵².

Conclusiones

CRISPR/Cas9 inicia una nueva era en la ingeniería genética. Las técnicas de edición de genes serán cada vez más precisas y mejores. La manipulación genética afectará beneficiosamente al ser humano en campos como la medicina y la salud en unas pocas décadas.

Esta biotecnología, empero, plantea enormes retos a la bioseguridad. *CRISPR/Cas9* abre escenarios inéditos y algunos ciertamente sombríos. Un error o un uso incorrecto de esta herramienta podría desembocar en una modificación de las funciones de un ser vivo, en la pérdida de biodiversidad de nuestro planeta o en una catástrofe ecológica. La alteración del genoma humano es ya una realidad con esta herramienta. Además, *CRISPR/Cas9* permitirá, más pronto que tarde, diseñar drogas y armas biológicas, de manera sencilla, barata y eficaz. El rápido avance de la biotecnología no hará más que aumentar el riesgo a la bioseguridad.

*Israel Fariza Navarro**

Ldo. Ciencias Biológicas, MSc.

⁴⁸ REGALADO, A.: «Top U.S. Intelligence Official Calls Gene Editing a WMD Threat». MIT Technology Review. 9-02-2016. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/s/600774/top-us-intelligence-official-calls-gene-editing-a-wmd-threat/>. Fecha de consulta: 3-04-2017.

⁴⁹ PORTERFIELD, A.: «Can *CRISPR* make cheap, GM-based WMDs?». Genetic Literacy Project. 25-05-2016. Disponible en: <https://geneticliteracyproject.org/2016/05/25/can-crispr-make-cheap-gm-based-wmds/>. Fecha de consulta: 3-04-2017.

⁵⁰ PRESTON, J.: «Do *CRISPR* and biotech advances pose a national security threat?». MedCity News. 18.11.2016 Disponible en: <https://medcitynews.com/2016/11/crispr-gene-editing-biodefense-threat/>. Fecha de consulta: 03-04-2017.

⁵¹ VV. AA.: *President's Council of Advisors on Science and Technology*. November 2016. Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_biodefense_letter_report_final.pdf. Fecha de consulta: 6-08-2017.

⁵² CIQUE MOYA, A.: «Retos y desafíos de la biología sintética». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos Marco 35/2015.

71/2019

19 de julio de 2019

*Jorge Laguna Martín**

Sobre narrativa, retórica y
terrorismo

Sobre narrativa, retórica y terrorismo

Resumen:

El terrorismo es una forma de violencia para la que el uso estratégico de una retórica y una narrativa resulta esencial, pues su inferioridad en fuerza bélica le obliga a centrar sus esfuerzos en el efecto psicológico o moral de sus acciones. En este trabajo indagaremos en las estrategias retóricas que se ponen en juego en el encuentro entre el terrorismo y las sociedades en las que actúan. Para ello, introduciremos algunas nociones generales sobre la relación que el ser humano guarda con los usos retóricos, narrativos o artísticos del lenguaje, al tiempo que planteamos algunas reflexiones sobre la violencia como fenómeno social.

Palabras clave:

Terrorismo, violencia, discurso, narrativa, retórica.

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

About narrative, rhetoric and terrorism

Abstract:

The terrorism is a way of violence for which the strategic use of rhetoric and a narrative is essential, because its inferior war strength forces them to focus in the psychological or moral effect of their actions. In this work, we will look into the rhetorical strategies, which are performed in the meeting between the terrorism and the societies where they act. For this purpose, we will introduce some general notions about rhetorical, narrative and artistic uses of language, and at the same time we will pose some thoughts about violence as a social phenomenon.

Keywords:

Terrorism, violence, discourse, narrative, rhetoric.

Introducción

Si las personas tenemos, en la mayoría de los casos, la necesidad de justificar nuestros actos ante los demás o ante nosotros mismos, esta necesidad parece cobrar su mayor fuerza cuando hay que explicar por qué alguien tiene que morir para que los acontecimientos se desarrollen por el cauce adecuado. La aparente universal intuición de que la violencia es «mala» se encuentra siempre en nuestros corazones en conflicto con la sensación de que, en ocasiones, parece el único medio viable para garantizar la libertad de un pueblo o el orden de una sociedad. Y también caemos a veces en la cuenta de que nuestro mundo afectivo perdería una parte importante de su fondo si quitáramos la violencia de los relatos que consumimos en nuestra vida cotidiana. Por ello, esperamos que este trabajo permita percibir la íntima alianza establecida entre el ejercicio efectivo de la violencia y la práctica reflexiva del arte. No solo se trata del hecho, más o menos manifiesto de que los relatos que alimentan nuestra imaginación estén cargados de violencia, sino también de la idea, algo más sutil, de que el ejercicio de la violencia es un caso límite en el que la fuerza movilizadora del gusto estético resulta imprescindible. Probablemente resultaría mucho más difícil cargar con el riesgo material y con el peso moral que supone el homicidio estratégico de soldados o civiles en pro de cualquier objetivo político, si no fuera gracias a la capacidad del lenguaje para atribuirles significado a las cosas y transformarlas en algo bello.

El terrorismo es una forma particular de violencia en la que merecerá la pena centrarse para este análisis. Una buena razón es el nivel de preocupación que suscita en la población de nuestras sociedades, a lo que cabe sumarle la generalizada opinión de que se trata de uno de los más importantes y difíciles retos del presente. Por otra parte, el trabajo de Federico Aznar Fernández-Montesinos es una contribución a la tarea de redirigir el foco de atención de la lucha contra el terrorismo hacia la elaboración discursiva y estética que sostiene a este último. La hipótesis de partida es que el terrorismo no puede ser detenido mientras no se detengan sus argumentos.

«Atendiendo a lo dicho, acabar con el terrorismo pasa por acabar con sus razones, que en su dinamismo se incardinan en una narrativa, un relato, que supone una lectura

autónoma de la realidad, —la política funciona a través de percepciones—, y que genera el espacio ético que hace posible la violencia»¹.

Estos trabajos conceden mucha importancia a la tarea de revelar el carácter narrativo o ficticio que reviste el pensamiento del terrorista, al tiempo que se apunta una cierta teoría sobre el papel de las narrativas en la configuración de la mente de las personas. En este trabajo, pretendemos dar un paso más allá para dar cuenta de cuáles son las tramas específicas sobre las que se elaboran dichas narrativas, distinguirlas de otras posibles y repensar un poco lo que significa «tener una narrativa». Una vez que sabemos que el terrorismo se alimenta de una narrativa, queda por indagar en las particularidades que esta presenta frente a otras narrativas posibles.

Algunas formas de terrorismo recurren a una particular forma de justificar narrativamente su acción. Su elemento central es la liberación, que se plantea como necesaria frente a una situación de sometimiento de la propia comunidad por parte de un poder ajeno a esta. La violencia cobra entonces un significado especial como violencia liberadora o defensiva, cuyo modo de articularse esperamos ir mostrando. Esta forma de justificar o condenar narrativamente la violencia podría ser contrastada con aquella fundamentada en una suerte de «neutralidad» teórica o cultural, la cual suele estar basada en la idea del respeto por los derechos humanos, y a la cual se suele recurrir desde las propias sociedades occidentales democráticas. El centro del argumento que defenderemos en este trabajo es que en ambos casos la violencia pretende ser justificada gracias a un cierto ideal de «pureza», en el cual el movimiento retórico más relevante consiste en insertar toda violencia en un marco previo de no violencia. Dicho de otro modo, para justificar la violencia en base a un ideal de «pureza», la violencia debe parecer siempre tener un origen «externo» respecto al ser de aquel que la ejerce, de forma que dicho ser aparezca como «puro», es decir, libre de toda violencia consustancial.

Este recorrido nos llevará en un primer momento a problematizar el papel de las narrativas en la elaboración de las motivaciones humanas, no sin antes dar algunas pistas que nos permita adoptar un cierto enfoque general sobre cómo la estética y el arte influyen en nuestras vidas. Entonces será cuando podremos indagar en qué formas particulares de arte requiere una actividad tan particular como la violencia. Para ello,

¹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2014): «El papel de la narrativa en el terrorismo», págs. 27-37. En AZNAR F.; BACA, E.; y LÁZARO, J.: *La guerra contra la violencia*, pág. 70. Madrid: Editorial Triacastela.

tendremos que poner sobre la mesa algunas nociones de polemología, o teoría de la guerra, y con ellas elaborar una cierta orientación metodológica sobre lo que puede ser considerado como «violencia» dentro de la acción humana, independientemente de que esta sea o no declarada como tal. Estas consideraciones generales sobre la violencia y sobre lo estético nos permitirá dar algunos indicios sobre el modo en que ambas cuestiones se relacionan entre sí en los discursos formulados desde, y contra el terrorismo.

Las narrativas en el terreno del ejercicio y la retórica

Para abordar este asunto, necesitamos partir de algunas nociones generales sobre cómo pensar la manera en que la narrativa, como forma particular de arte, puede ser un elemento sobre el que se organice la acción humana. En realidad, el propio hecho de asumir que comprender formas artísticas particulares puede llevarnos a comprender mejor las formas de vida que les dan lugar contiene ya fuertes implicaciones teóricas sobre la naturaleza de lo humano. Porque se estará asumiendo que la acción humana debe ser comprendida a partir de las prácticas y los significados culturales particulares que desarrollan las distintas formas de vida, y no solamente a partir de una serie de leyes naturales comunes a toda la especie y ancladas en su condición biológica. Otra manera habitual de explicarlo también, es decir que el ser humano se crea o se produce a sí mismo, y que, por ello, está siempre transformándose.

Tendremos entonces que abordar la narrativa y el arte como factor del terrorismo en el terreno general de la mediación cultural. El ser humano siempre está inserto en un medio cultural, es decir, siempre está rodeado de otros seres humanos que se comportan de una determinada manera respecto al mundo. Y es precisamente ese medio cultural, ese conjunto de significados particulares que definen la relación de los otros con el mundo los que hacen posible y a la vez dan forma al modo de ser de un sujeto². No se trata de que no existan una serie de competencias biológicas propiamente humanas, sino de que a estas siempre se le añaden nuevas determinaciones de orden social o cultural que dependen de factores externos a la propia biología. El sujeto está siempre, entonces, mediado por una forma particular de relacionarse con el mundo que él mismo no ha construido ni traía consigo en su estructura biológica, que es la que resulta de su interacción con los medios culturales con los que se encuentra en su tiempo de vida.

² BRUNER, J. (2006): *Actos de significado: Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid: Alianza.

La acción humana siempre es la manifestación de un significado lingüístico, y por ello requiere de interpretación para ser comprendida. Interpretar implica pensar la acción como la manifestación de una configuración particular del espíritu, que es única y singular, y, por tanto, irreducible a las leyes del movimiento de la materia. Respecto a la experiencia hermenéutica, que es la experiencia de interpretar el significado que tiene algo para alguien, Gadamer nos dice lo siguiente:

«La experiencia hermenéutica tiene que ver con la tradición. Es esta la que tiene que acceder a la experiencia. Sin embargo, la tradición no es un simple acontecer que pudiera conocerse y dominarse por la experiencia, sino que es lenguaje, habla por sí misma como lo hace un tú. El tú no es objeto, sino que se comporta respecto a objetos»³.

Todo sistema cultural de significados pone en juego a su vez una apuesta ética, un horizonte moral. Bajo la sombra del significado, de lo que algo representa, todo es susceptible siempre de caer bajo un juicio de valor. El terreno de lo posible es también siempre el terreno de lo malo y de lo bueno. En esto ha insistido especialmente C. Taylor⁴ (1989), quien, metafóricamente, dice que el ser humano está siempre «orientado en el espacio moral». Las metáforas que permiten intuir este curioso rasgo de la condición humana son muy diversas. Otro autor con el que dialogaremos bastante en este trabajo, Sloterdijk⁵ (2012), plantea que la vida humana se da siempre en confrontación con una «tensión vertical», en la que todo lo que se lleva a cabo está siempre bajo el imperativo de un ideal de perfección.

Dicho esto, la interpretación de las tradiciones humanas, y podremos considerar a estos efectos el terrorismo como una tradición, comienza por la comprensión de los horizontes morales a los que aspiran en toda su complejidad. No obstante, la otra cara de la moneda está en los medios que una tradición desarrolla para que sus sujetos optimicen sus posibilidades de estar a la altura de su propio canon moral. Estos medios son los que forman el dominio de la técnica, el cual, en última instancia, es lo que se encuentra entre los ideales morales a los que aspira lo humano y su dotación natural. Y el dominio técnico que más nos interesa para este estudio es el del ejercicio, que para el mencionado

³ GADAMER, H. G. (2012): «Fundamentos para una teoría de la experiencia hermenéutica». págs. 331-460. En GADAMER, H. G.: *Verdad y método*, 434 pág. Salamanca: Ediciones Sígueme.

⁴ TAYLOR, C. (1996): *Fuentes del yo: la construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Editorial Paidós.

⁵ SLOTERDIJK, P. (2012): *Has de cambiar tu vida*. Valencia: Pre-Textos.

Sloterdijk⁶ (2012), constituye el modo en que los seres humanos dirigen su propio esfuerzo en la tarea de perfeccionarse, de mejorarse a sí mismos para acercarse cada vez más a su horizonte moral. Toda tradición incorpora una serie de procedimientos de ejercitación físicos y mentales a través de los cuales los sujetos que la habitan están siempre actualizando sus competencias para el desempeño de su tarea moral. Un ejercicio será toda práctica que, por medio de la repetición, repercute sobre el practicante anticipando una ejecución mejor en cada ensayo posterior. Si bien, para este autor, el ejercicio es una categoría esencial para la comprensión de cualquier región dentro de lo humano, probablemente esto se da así incluso más claramente cuando tratamos de comprender el desempeño de la violencia, sobre todo si tenemos en cuenta el vínculo etimológico entre las palabras «ejército» y «ejercicio».

El desempeño de la actividad terrorista, por volver al tema que nos ocupa, se da bajo ciertos horizontes morales, lo que como ya hemos dicho ocurre en toda tradición humana. La cuestión es que para que alguien llegue a desempeñar con éxito las actividades que prescribe su propia ética terrorista, también debe de someterse a una serie de procedimientos de formación, tanto físicos como mentales, que le capaciten para ello. Y la dimensión particular dentro de este proceso de ejercitación y formación que nos interesa para este trabajo es la retórica, y en particular, la retórica dirigida hacia uno mismo. Estamos hablando, en efecto, del uso del propio lenguaje con el objetivo de dirigir la conciencia del auditorio en la dirección en la que acepte unos determinados términos como verdaderos. En otras palabras, dentro del proceso por el cual un sujeto se vuelve física y psicológicamente capaz de desempeñar ciertas tareas, cobran una especial importancia los recursos lingüísticos que le permiten renovar constantemente los motivos que le dan coherencia y peso a los principios morales que guían su acción, y le permiten así protegerse contra la duda. La hipótesis es que, como señalan Blanco y Cohen⁷ (2015), las fórmulas retóricas propias de una tradición acaban siendo interiorizadas por un adepto hasta el punto en que este aprende a dirigir su propia conciencia mediante el uso de estas en su diálogo interior.

De este modo, probablemente gran parte de la motivación terrorista puede ser descrita en términos de retórica. La retórica implica el uso de «lugares comunes», que son proposiciones verosímiles que fácilmente pueden ser aceptadas por la audiencia que a

⁶ *Ibid.*

⁷ BLANCO, F.; y COHEN, M. Á. (2015): «Esclavos de la libertad: la organización interna de los ejercicios espirituales en el estoicismo clásico». *Revista de Historia de la Psicología*, 36 (1), págs. 13-52.

su vez refuerzan la verosimilitud de otras proposiciones⁸ (Garavelli, 1991). Indagar en cuáles son los lugares comunes del discurso del terrorismo, y el modo en que se vinculan entre sí, puede arrojar muchas pistas para la comprensión de este. A menudo, las tesis principales de un discurso son las que cobran mayor atención por parte de la crítica, sin que se caiga en la cuenta de que hay otros presupuestos detrás en los que no se insiste tanto, pero cuyo peso persuasivo es muy importante.

Una idea sin la que no se podría entender el presente trabajo es que, desde nuestro punto de vista, el constatar la dimensión retórica de un discurso no implica menospreciar su valor científico ni restarle objetividad. Retórica no tiene porqué implicar engaño. Más bien, se trata de que el lenguaje alcanza mayores grados de objetividad cuando toma conciencia de sus propios sesgos, pero sin que por ello se convierta en lenguaje puramente transparente. Sin menospreciar en absoluto la verdad como valor, puede decirse que la verdad actúa siempre moviendo conciencias. Se trata sencillamente de que todo discurso, por muchos «hechos» que ilumine, siempre tiene un efecto en la conciencia del oyente y depende del uso de determinados recursos particulares, como, por ejemplo, las metáforas.

La narrativa del terrorismo, así como la dimensión estética que reviste, serán tratadas aquí especialmente en términos de retórica, es decir, que consideraremos el arte y la narrativa como especificaciones de la facultad más general que tiene el lenguaje para transformar la realidad humana. El hecho de que la retórica utilizada cuando se justifica o se condena la violencia sea específicamente narrativa tiene que ver con que, como defiende el ya mencionado Bruner, la narración es una de las dos clases básicas de pensamiento humano, opuesta al pensamiento paradigmático. El pensamiento narrativo es el que habitualmente se utiliza para dar explicaciones a las acciones de las personas. Implica siempre la alusión a estados mentales como deseos o intenciones, y cobra una especial importancia la secuencia temporal de los acontecimientos, ya que los estados intencionales siempre son dependientes de unas condiciones particulares en el espacio y en el tiempo. Las personas actúan siempre movidas por la representación que tienen de lo que está ocurriendo en un momento determinado y por lo ocurrido anteriormente.

⁸ GARAVELLI, B. M. (1991): *Manual de retórica*. España, Madrid: Cátedra.

Violencia

La violencia suele relacionarse con el caos, el desorden y la destrucción. En términos generales, podemos considerar que un comportamiento violento es aquel que se opone a otro comportamiento, que lo impide ser según sus propias reglas, y que lo somete a unas reglas ajenas. El comportamiento violento sería entonces lo opuesto al comportamiento ético y ordenado. De hecho, sería el comportamiento que hace imposible el cumplimiento de un determinado orden ético. Habrá violencia donde dos órdenes choquen entre sí y se impidan ser el uno al otro.

Sin embargo, esto no quiere decir que no haya lugar para un comportamiento violento dentro de un sistema de valores. Puede haber, por lo tanto, lugar para el caos dentro del orden. Quizá no es descabellado pensar que toda tradición del desempeño de una cierta violencia que «desactive» los comportamientos que puedan ser una amenaza para su propia supervivencia, provengan de los miembros de la propia tradición o de formas de vida vecinas. De este modo, no suele faltar en la mayoría de las tradiciones un espacio cultural de honor y prestigio para el guerrero. Proteger los valores que merecen la pena frente a los enemigos es, al fin y al cabo, un comportamiento ético, aunque implique a su vez la destrucción de otras formas de vida que son de hecho amenazantes o violentas. La justificación básica a la que nos acostumbramos desde la infancia para evitar la condena paterna cuando sabemos que hemos hecho algo violento o dañino para otro se resume en la conocida fórmula retórica de «ha empezado él». En esencia, se trata de justificar la violencia ejercida por uno mismo en base a la necesidad de proteger algo valioso frente a otra violencia ejercida de forma arbitraria contra ello. Aunque esta simple fórmula pueda causarnos risa en nuestra vida adulta, habría que investigar, –y eso intentamos hacer en este trabajo–, las formas tan sofisticadas que puede llegar a adoptar, hasta casi parecer otra cosa. Volveremos a esta tan fructífera como peligrosa oposición entre arbitrariedad de la violencia de uno frente al carácter defensivo y controlado de la violencia del otro.

A modo de breve reflexión final para este apartado, mencionaremos que la violencia se da siempre en el límite de una forma de vida. Con esto queremos decir que la violencia suele ser el modo de acción que una forma de vida adopta cuando se encuentra en el límite de sus condiciones de posibilidad, cuando algo amenaza con destruirla. Y eso implica en muchas ocasiones que las restricciones morales habituales se amplían para

permitir acciones que de ordinario parecerían ilegítimas. De ese modo, la

tradición se acerca peligrosamente a la línea a partir de la cual entra en contradicción consigo misma o la traspasa por completo. Esto significa que la guerra es también uno de los espacios donde más relevante resulta transformarse, llegar a ser otro. Federico Aznar dice al respecto:

«La guerra, en su concepción clásica, es una puesta entre paréntesis del sistema de valores vigente, una especie de epojé escéptica que no prejuzga ni cuestiona su ordenamiento, sencillamente lo difiere, lo pospone y de esta manera obvia el juicio acerca de unos hechos sobre los que el tribunal de la historia, en feliz expresión de Hegel, en su permanente estado de revisión, se pronunciará varias veces: todas ellas, probablemente, en sentido contradictorio»⁹.

Encuentro de fuerzas

A partir de ahora, tendrá más sentido centrarnos específicamente en la guerra como forma de violencia, entendiendo esta como una confrontación violenta entre dos colectivos en la cual ambos disponen de fuerzas suficientes para que la victoria no sea inmediata para uno de los dos. La guerra es siempre un encuentro de fuerzas. En la guerra, siempre hay un «otro», cuyas fuerzas se miden con las propias.

Lo que más suele decirse sobre la guerra es que es un instrumento de la política¹⁰. La guerra sirve a unos fines que no son la propia guerra. Toda guerra, por lo tanto, está destinada a finalizar en el momento en que haya servido para sacar adelante el proyecto político al que sirve. La deriva de una guerra hacia fines diferentes a aquellos por los que se inició suele ser considerada como síntoma de su fracaso.

Pero la guerra, aunque sirve a un fin político, obliga a la política a su vez a seguir ciertas reglas. De modo semejante a como antes distinguíamos entre el sistema moral que cultiva una tradición y las formas de ejercicio que transforman a los sujetos en sujetos capaces de actuar moralmente, ahora debemos señalar que el éxito de una guerra no solo depende de su adhesión a un fin político loable, sino también de una correcta aplicación de la estrategia. En su obra *El discurso de la guerra*, André Glucksmann¹¹ expone algunos principios tomados de Clausewitz, el más famoso teórico de la guerra

⁹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2011): *La ecuación de la guerra*. Barcelona: Editorial Montesinos, pág. 258.

¹⁰ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2011): *Entender la guerra en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Complutense, pág. 29.

¹¹ GLUCKSMANN, A. (1969): *El discurso de la guerra*. Barcelona: Anagrama.

del siglo XIX. El objetivo de la guerra es eliminar las fuerzas del contrario al mismo tiempo que se evita que el contrario elimine las nuestras¹². El modo en que se organizan las acciones para lograr ese objetivo es lo que puede entenderse como pensamiento estratégico. «[...] La estrategia establece el plan de guerra y relaciona con el objetivo (Ziel) en cuestión una serie de acciones susceptibles de hacer que sea alcanzado»¹³. La estrategia se da en primera instancia en un nivel al que podríamos referirnos como «lineal», en el cual el conocimiento que tengamos sobre el enemigo y sobre nosotros mismos permite identificar ciertas opciones estratégicas como más favorables que otras, todo ello en base a los supuestos puntos débiles del enemigo. Las opciones estratégicas más favorables son aquellas que permiten derribar el «centro de gravedad» de las fuerzas enemigas sin que el enemigo pueda impedirnoslo.

Pero existe un nivel de organización de las acciones estratégicas al que podríamos referirnos como «paradójico». Esto ocurre porque cada oponente tiene siempre la posibilidad de anticipar lo que va a hacer el otro y reorganizar sus acciones con el fin de aprovechar las oportunidades que brindan los puntos débiles que son producto de la propia estrategia asumida por el otro. Y, en efecto, cada oponente puede a su vez tratar de anticipar el modo en que su oponente va a anticipar la propia anticipación que se haga de este. Así nos figuramos un hipotético círculo sin fin en el que toda estrategia podría llegar a resultar contraproducente si el enemigo fuera capaz de adivinar con antelación la estrategia que vamos a seguir y pusiera medios para evitar sus efectos. Esto es lo que produce lo que Luttwak¹⁴ llama lo «paradójico» de la guerra: a veces una vía que parece menos eficiente puede llegar a serlo más, por el simple hecho de que pillará desprevenido al enemigo que se habrá preparado para enfrentarse a aproximaciones estratégicas que a un nivel más inmediato o «lineal» resultarán más eficientes. En palabras del propio Luttwak: «Por eso, para sacar ventaja a un enemigo que no puede reaccionar porque fue sorprendido y no está preparado, o al menos a un enemigo que no puede reaccionar inmediatamente y con toda su fuerza, se justifica tomar todo tipo de decisiones paradójicas»¹⁵.

La propia posibilidad de anticipar lo que va a hacer el oponente puede llevar incluso a que parezca razonable tratar de eliminar las fuerzas del contrario para evitar que este

¹² *Ibid.*, pág. 44.

¹³ *Ibid.*, pág. 53.

¹⁴ LUTTWAK, E. (2005): *Parabellum: la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 8.

pueda destruirnos en un futuro incluso sin que nos haya atacado primero. El objetivo de eliminar las fuerzas del contrario, junto con la posibilidad de anticiparse a lo que pueda hacer, permiten comprender el conocido principio de Clausewitz de la «polarización de los extremos». «La ascensión a los extremos nace lógicamente del más limitado conflicto; a nivel de intenciones basta un mínimo de animosidad para que las precauciones dictadas por la inteligencia arrastren la ilimitación del conflicto»¹⁶. Según este principio teórico, en todo conflicto el grado de violencia y la eficacia ofensiva de ambas partes iría aumentando progresivamente hasta que una parte fuera derrotada por la otra.

Asimetría

Una característica importante de la guerra es que rara vez suele ser simétrica. Por lo general, los dos bandos no cuentan con la misma fuerza; suele haber un bando fuerte y otro débil; y tampoco ambos suelen utilizar los mismos tipos de estrategias. No obstante, tampoco todas las guerras son igual de asimétricas. Debemos distinguir, por lo tanto, entre una asimetría inherente a toda guerra y un tipo específico de guerra en el que la asimetría tiene especial peso, al que podemos referirnos como guerra asimétrica.

Existe de hecho un principio aplicable a la guerra en general que establece una asimetría fundamental entre el ataque y la defensa. Clausewitz propone este principio, y con él compensa el principio de la «polarización de los extremos» y da cabida a la posibilidad de que una guerra no acabe con la destrucción de las fuerzas de uno de los dos bandos. La capacidad para destruir las fuerzas del contrario no suele ser la misma que un bando tiene para impedir que sus fuerzas sean destruidas. De este modo, existe la posibilidad de garantizar hasta cierto punto la paz cuando la capacidad defensiva de ambos bandos es superior a su capacidad ofensiva. Es decir, que ambos tienen la capacidad defensiva suficiente como para que el ataque por cualquiera de las dos partes sea inútil.

Al mismo tiempo, este principio parece prescribir a la par una suerte de supremacía de la defensa frente al ataque. «[...] La disimetría de la ofensiva y la defensiva permite a la defensa equilibrar una potencia ofensiva mayor que la suya: es “la forma de guerra más fuerte”. La defensa debe sus ventajas a la explotación del espacio (retaguardias, alianzas) y el tiempo (movilización cada vez más radical)»¹⁷.

¹⁶ GLUCKSMANN, A, (1969): *El discurso de la guerra*, pág. 44. Barcelona: Anagrama.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 47.

Al margen de estas asimetrías generales con las que se pueden leer los conflictos, en ocasiones existe un gran diferencial de fuerza entre dos bandos enfrentados. Lo más relevante en estos casos es que una de las partes sabe que no puede ganar en un enfrentamiento directo, y necesita encontrar otros medios para alcanzar la victoria. La lógica estratégica básica para un bando mucho más débil que su enemigo es la de intentar utilizar la fuerza del contrario a su favor: «[...] en la guerra convencional [...], cada parte trata de imponer a la otra su ley. Sin embargo, en la guerra asimétrica los contendientes tratan de aprovechar en su beneficio la ley del contrario»¹⁸. Un ejemplo paradigmático de guerra asimétrica es la guerra de guerrillas. La descentralización de las fuerzas, la movilidad, los ataques esporádicos, y la destrucción de infraestructuras y suministros, pueden permitir la derrota de un enemigo mucho más fuerte, pero también más dependiente de ciertos recursos que no puede defender tan fácilmente. El terrorismo, de hecho, puede ser descrito como un tipo de guerra asimétrica.

Pero uno de los rasgos principales de la guerra asimétrica, el cual resalta especialmente en el terrorismo, es que su principal recurso es la provocación. Por medio de ella, el bando débil puede derrotar al fuerte si consigue que este último cometa errores e incurra en contradicciones. «El peligro del terrorismo se sitúa habitualmente en la respuesta que da a los retos que plantea»¹⁹. Eso implica que, en la guerra asimétrica, y especialmente en el terrorismo, el factor «moral» cobra una importancia especial. Con esto nos referimos al modo en que las acciones militares o terroristas producen no solamente bajas o daños materiales, sino al modo en que estas tienen también un efecto en las creencias y las motivaciones en la población y los líderes políticos que son objeto de su ataque. El terrorismo invierte la mayoría de sus esfuerzos en preparar el impacto mediático de sus acciones, por el cual su poder se muestra amplificado respecto al que es en realidad²⁰. El objetivo principal de su dramaturgia violenta es mostrar las contradicciones y las debilidades de las sociedades occidentales, para así poder imponer un determinado proyecto político y disuadir a estas de que se esfuercen por impedirlo. Por ejemplo, el recrudecimiento de medidas de prevención del terrorismo puede llevar a un mayor control por parte del Estado de las vidas privadas de sus ciudadanos, con la

¹⁸ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2011/A): *Entender la guerra en el siglo XXI*, pág. 174. Madrid: Editorial Complutense.

¹⁹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2017): «Terrorismo y contraterrorismo», págs. 65-117. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de estrategia 188. Seguridad global y derechos fundamentales*, pág. 73. España: Ministerio de Defensa.

²⁰ *Ibid.*, pág. 73.

consecuente pérdida de derechos civiles, los cuales constituyen uno de los pilares de las sociedades occidentales.

Retóricas de la pureza

Como ya hemos señalado, todo aquel que habla de la violencia intuye al menos que esta conlleva siempre la negación o la destrucción de algún proyecto humano posible, ya siga este el orden de los deseos o el de alguna forma de racionalidad. Por esa razón, difícilmente podría la violencia ser justificada en sí misma, como valor. Cualquiera que justificase la violencia por sí misma no podría siquiera condenar ninguna acción violenta contra él mismo. Probablemente, toda forma de vida necesita condenar la violencia en alguna medida. La violencia puede adquirir así su sentido como el caos que da paso al orden. La destrucción ejercida contra ciertas formas de actuar puede dar paso a un orden mayor, más legítimo o más útil para ciertos fines, cuando el orden destruido suponía un obstáculo para su desarrollo.

«La guerra es en sí misma mutación, cambio, superación. Con la guerra se abren los caminos que se encuentran bloqueados; no pocos de los avances acaecidos en la historia de la humanidad, no solo tecnológicos, sino de todo tipo, se han producido estimulados por este estado de necesidad»²¹.

La intuición básica subyacente a este planteamiento es que la violencia ejercida contra un determinado orden puede, al mismo tiempo, favorecer el desarrollo de otro distinto. La dificultad en este juego retórico consiste, claro está, en decidir cuál es el orden que debe prevalecer y si una determinada forma de violencia actúa o no en su favor.

Esta dificultad ha sido vencida en la mayoría de las ocasiones recurriendo a plantear la existencia de un orden absoluto e inmutable, más allá del tiempo y del espacio. Se le suele atribuir a Platón el papel de haber sido el primer defensor en Occidente de esta forma de ver el mundo, la cual, en cualquier caso, atraviesa la mayor parte del pensamiento de los antiguos filósofos griegos. La existencia de este orden fundamental que da coherencia al mundo, ya sea descrito como «mundo de las ideas», como la «mente de Dios» o de otro modo, resuelve las dudas sobre la relación de valor entre las diferentes formas de vida. En última instancia, solo hay un valor, solo una forma de vida es válida, que es la vida coherente con los principios últimos que rigen el mundo. O, en

²¹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2011/A): *Entender la guerra en el siglo XXI*, pág. 26. Madrid: Editorial Complutense.

su defecto, si hubiera diferentes formas de vida posibles que fueran acordes a dichos principios, todas estas formas de vida deberían estar a su manera en armonía con ellos, y no podrían suponer, por lo tanto, ninguna amenaza las unas para las otras.

La violencia verdaderamente ilegítima será entonces aquella que atente contra el verdadero y único orden; la violencia legítima, la que lo proteja frente a todo lo que amenace con subvertirlo. De hecho, bajo este punto de vista, es precisamente el carácter particular, sesgado o finito de un determinado proyecto humano lo que lo convierte en algo violento. La violencia contra un determinado proyecto humano que tenga sus propios términos particulares siempre podrá estar justificada si hay suficientes indicios de que dicho proyecto impide o limita en alguna medida la realización del proyecto principal del mundo. Lo único con lo que habría que tener cuidado, en última instancia, es con la posibilidad de que esa violencia ejercida no se vuelva nunca contra los principios universales a los que trata de defender.

Por ello, la violencia debe ser siempre presentada, para que parezca legítima, independientemente de que lo sea o no, como instrumento para un fin. La legitimidad de la violencia siempre va ligada a sus límites, es decir, a la anticipación que se realiza sobre cuándo el ejercicio de esa violencia va a acabar porque habrá cumplido su función. Esa es quizás la primera y más ineludible maniobra retórica que introduce la posibilidad de justificar la violencia. La propia idea de que la violencia es un instrumento de la política cumple ya en parte esa función retórica de justificar la violencia en base a un marco externo a ella.

No obstante, esta lógica suele ser ampliada de manera que ese fin al que sirve la violencia se presenta como una expresión de un orden absoluto o, al menos, como si estuviera autorizado por este. Esa es la manera de no dar cabida a la duda sobre qué fines deben ser priorizados sobre otros. Sin embargo, la duda a resolver en este caso es quién es realmente el representante en la tierra de dicho orden moral trascendental.

La forma particular de dar sentido a la violencia se ve profundamente atravesada por la asimetría propia de la guerra, y especialmente en el caso propiamente asimétrico del terrorismo. La violencia no tiene el mismo sentido para el que posee una posición de superioridad que para el que se sabe sometido.

Una manera de resolver este asunto es hacer referencia al hecho de que la propia comunidad ha sido dominada y explotada por parte de alguna potencia ajena. La dominación de una determinada comunidad por parte de un país extranjero puede ser

así presentada como un acto de corrupción, como la entrada de una cosa en un lugar donde no le correspondía estar. Es precisamente este acto de corrupción, de posesión de algo puro por parte de algo extraño, lo que permite que un acto de violencia aparezca como un modo de restablecer un estado de pureza que ha sido violentado.

La complicación es que para que ese ejercicio de violencia aparezca de forma verosímil como un acto liberador o reparador, es necesario que el acto de corrupción, de violencia originaria, que da lugar a la necesidad de la liberación, aparezca como tal en toda su extensión. Esto significa que debe presentarse como un acto de dominación realmente arbitrario, porque si no se correría el riesgo de que este pareciera a su vez un acto reparador, liberador o, en cualquier caso, un acto que por muy violento que fuera ha sido necesario para la consecución del proyecto fundamental del mundo. La arbitrariedad del acto de dominación por parte del poder ajeno depende a su vez de la verosimilitud del hecho de que antes de la dominación, la propia comunidad vivía en armonía con el mundo y consigo misma, y, por lo tanto, formaba parte del orden fundamental del mundo. Esta actitud de confianza en la «bondad del pueblo» se manifiesta en alguna medida en el siguiente fragmento de un clásico de la descolonización, *Los condenados de la tierra*, de Frantz Fanon:

«Para asimilar la cultura del opresor y aventurarse en ella, el colonizado ha tenido que dar garantías. Entre otras, ha tenido que hacer suyas las formas de pensamiento de la burguesía colonial. [...] Por el contrario, cuando milita en el seno del pueblo, se maravilla continuamente. Se ve literalmente desarmado por la buena fe y la honestidad del pueblo. [...] Pero el *fellah*, el desempleado, el hambriento, no pretende la verdad. No dice que él es la verdad, puesto que lo es en su ser mismo»²².

A menudo, la propia estrategia retórica tiene en cuenta las propias estrategias retóricas del contrario. Por eso existen lugares comunes en el discurso de la violencia liberadora cuyo sentido principal es contrarrestar el esfuerzo que se realiza desde la potencia dominante para quitarle verosimilitud a la inocencia de la comunidad sometida. Advertir los propios peligros que entraña la dominación no solo material, sino también discursiva, es una parte importante de este asunto. Pero el elemento más potente es probablemente

²² FANON, Frantz (1961/2001): *Los condenados de la tierra*, pág. 43. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

la idea de que «la violencia es el único camino». La inexistencia de caminos pacíficos para resolver una situación colonial tiene probablemente el efecto retórico de subrayar la gravedad y desproporción de la violencia sufrida por parte de la comunidad sometida. El grado de opresión, de corrupción, es tan grande que, si el medio liberador no es al menos tan fuerte y violento como el mecanismo de dominación, la liberación es imposible. Cualquier camino que busque el consenso será víctima del engaño colonial y acabará aceptando una vez más condiciones que favorezcan el estado de dominación. «[...] El colonialismo no es una máquina de pensar, no es un cuerpo dotado de razón. Es la violencia en estado de naturaleza, y no puede inclinarse sino ante una violencia mayor (Fanon, 1961, pág. 54)»²³.

Existen también otras formas de justificar y condenar la violencia en relación con un ideal de «pureza» en las que no es necesario el recurso a una situación concreta de posesión de la propia comunidad por parte de una entidad extraña. La que más puede interesarnos en este trabajo es probablemente aquella a la que más se recurre desde el mundo occidental democrático. En este caso, la pureza no aparece tan vinculada a un episodio histórico concreto de corrupción o sometimiento, sino que tiene que ver con la presunta capacidad del hablante para hablar directamente desde un punto de vista universal, para conocer de forma directa lo que es acorde a la racionalidad fundamental del mundo.

La posibilidad de conocer de una vez por todas lo que realmente puede ser considerado universalmente justo parece venir dada por la noción de derechos individuales. El derecho del individuo a tener toda la libertad posible y a que su libertad no sea supeditada a la de otro se presenta como la única matriz moral realmente fundamental, lo único que no puede ser realmente corrompido. La primacía de unas tradiciones sobre otras carece en principio de importancia. Lo relevante es que las tradiciones respeten por igual los derechos del individuo, que son comunes a toda etnia, raza y nación. A su vez, el principio de libertad viene fuertemente ligado al de igualdad, porque el modo de definir la libertad de un individuo pasa siempre por la comparación con la libertad de otros. La única manera de garantizarle la libertad al individuo estriba en garantizarle una cierta igualdad respecto a la libertad de otros individuos. Si no fuera así, unos individuos podrían someter a otros en pro de su propia libertad, y a su vez podrían ser sometidos, por lo que la libertad individual como valor perdería su peso. El principio de igualdad equivale a la propuesta de que las libertades individuales, cuando son ejercidas

²³ *Ibid.*, pág. 54

correctamente, nunca se superponen las unas a las otras. Como si hubiera un espacio de proporciones idénticas para cada uno de nosotros en el que todo el mundo pudiera ser quien realmente es y nadie tuviera que ejercer la violencia para ello. La democracia es el símbolo de este orden social en el que la violencia está expulsada porque todo el mundo tiene garantizada su libertad. Ella misma constituye la herramienta que mantiene ese orden que es en sí mismo por definición inmutable, puro, no violento. Andrés González (2014) lo dice así: «Todos somos libres e iguales, y eso es posible solo dentro del ordenamiento jurídico democrático que es la garantía de los derechos de cada uno. Los violentos no aceptan este planteamiento y por eso necesariamente son enemigos de la democracia. La violencia es fruto de una frustración insana que tiene su causa originaria en el rechazo a la libertad de los demás. La violencia es antidemocrática porque no garantiza un cauce ordenado para el diálogo y el debate que permite afrontar los conflictos y gestionarlos dentro de un orden de seguridad, de justicia y de libertad»²⁴. La violencia, en este caso, podrá estar justificada siempre y cuando garantice una mayor libertad para el individuo de la que destruye. La violencia tendrá el papel de proteger al individuo frente al abuso de poder por parte de otros individuos. Si llevamos esta lógica hasta sus últimas consecuencias, la ocupación militar de otras naciones y la eliminación obligada de ciertas culturas podrían estar justificadas siempre y cuando hubiese suficientes garantías de que se sustituye una cultura por otra en la que los derechos humanos son más respetados.

Pero si hemos logrado el objetivo que nos proponíamos en este trabajo, el lector ya sospechará que este planteamiento teórico, como todos, a pesar de toda su coherencia depende a su vez de ciertos lugares comunes que no son tan evidentes por sí mismos. La dificultad principal en este caso reside, probablemente, en demostrar que uno está realmente ejerciendo una mirada neutral, pura, que respeta por igual su propia libertad a hacer lo que desea y la libertad del sujeto más diferente a él que pudiera imaginar. Porque cualquiera que ejerza este discurso podría caer fácilmente bajo la sospecha de estar proyectando sus propios intereses individuales, y estar priorizándolos sobre otros posibles, en cualquier juicio que emita sobre cuándo se debe o no utilizar la violencia. De un modo semejante a cómo una comunidad oprimida se muestra a sí misma como pura y original sirviéndose de la imagen de un enemigo opresor violento y corrupto, el

²⁴ GONZÁLEZ, A. (2014): «Sobre la naturaleza de la guerra», págs.131-148. En AZNAR, F.; BACA, E.; y LÁZARO, J.: *La guerra contra la violencia*, pág. 138. Madrid: Editorial Triacastela.

que aprueba o condena el uso de la violencia en nombre de la democracia o de los derechos humanos necesita a su vez defender la neutralidad de su mirada echando mano del carácter sesgado e interesado de la mirada del enemigo. «Además, resultan difíciles de penetrar, son refractarias, en el sentido de que solo consumen información de fuentes afines, una tendencia egocéntrica que puede acabar en el autismo y hacerlas perder por completo su contacto con la realidad»²⁵. De este modo, se logra un considerable ahorro argumentativo, ya que la superioridad teórica sobre el rival no requiere una comparación muy profunda sobre los motivos que sostienen una u otra postura, sino que el oponente queda rápidamente descartado por formar parte del colectivo de personas que dirigen su vida de acuerdo con narrativas, emociones o deseos y son, por lo tanto, ajenos a la racionalidad que rige el universo. Si nos situamos entre los mensajes que abogan por una liberación violenta de pueblos sometidos y los que condenan esta en nombre de la democracia y los derechos humanos, estaría por ver cómo solamente una de ellas está atravesada por emociones, narrativas e intención persuasiva, y, por lo tanto, distinguir fácilmente como opera en beneficio de quien la emite.

El centro del mensaje que queremos dar es que no es en absoluto necesario semejante dicotomía para defender la primacía de los valores democráticos frente a los valores de una guerra santa contra los infieles. Se trata más bien de que si la democracia realmente vincula los intereses de distintos individuos o distintas formas de vida, su mensaje debería ser de por sí más sólido, más objetivo que el de formas de vida que supuestamente están cerradas en sí mismas. El error está quizá en asumir que ya se ha encontrado una solución imparcial para la convivencia en este planeta o que puede ser encontrada de una vez por todas. La democracia vincula intereses distintos, pero también los subsume en una matriz común que, por mucho que sea más integradora, sigue siendo una de las posibles. En realidad, ninguna narrativa es probablemente tan egocéntrica y refractaria, y ninguna es tan objetiva. La objetividad se va ganando conforme se alcanza la comprensión del punto de vista del otro. Y todas las narrativas son plurales en alguna medida, y por ello, siempre revelan algo más que los intereses del grupo social que la sostiene. La democracia lleva en su propia esencia la vocación de considerar el punto de vista del otro. Su discurso puede ganar al discurso del

²⁵ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2014): «El papel de la narrativa en el terrorismo», págs. 27-37. En AZNAR, F.; BACA, E.; y LÁZARO, J.: *La guerra contra la violencia*, pág. 34. Madrid: Editorial Triacastela.

terrorismo en integración, objetividad y solidez argumentativa, pero no puede desmarcarse de su condición de ser una propuesta vital, moral y estética entre otras posibles y, por lo tanto, de estar siempre atravesada por prejuicios y emociones. Sostener lo contrario va en contra de su propia esencia, pues no hay punto de vista del otro que valga cuando uno ya no habla desde ningún punto de vista.

Pues, como plantea Nietzsche: «Existe únicamente un ver perspectivista, únicamente un «conocer» perspectivista, y cuanto mayor sea el número de afectos a los que le permitamos decir su palabra, cuanto mayor sea el número de ojos, de ojos distintos que sepamos emplear para ver una misma cosa, tanto más completo será nuestro concepto de ella, tanto más completa será nuestra objetividad»²⁶.

*Jorge Laguna Martín**

Estudiante del Máster en Crítica y Argumentación Filosófica

Universidad Autónoma de Madrid.

²⁶ NIETZSCHE, F (1972): «Tratado tercero: ¿Qué significan los ideales ascéticos?». En NIETZSCHE, F.: *Genealogía de la moral* (págs. 113-186). Madrid: Alianza editorial, pág. 139.

72/2019

23 de julio de 2019

*Victoria Silva Sánchez**

La creciente presencia del Golfo en
África: implicaciones para la
seguridad regional

La creciente presencia del Golfo en África: implicaciones para la seguridad regional

Resumen:

En los últimos años, la presencia de los países del Golfo, Turquía e Irán en el continente africano, no ha cesado de incrementarse en cantidad y en importancia. El proselitismo religioso ha dado paso a la creciente inversión y lazos comerciales y, finalmente, al despliegue militar. Los últimos años han sido testigos de una diplomacia muy agresiva de parte de estos países hacia sus contrapartes africanas, en la que el elemento económico es moneda de cambio para garantizar lealtades políticas que pueden tener consecuencias en la seguridad de la región. Es más, el traslado de los juegos de poder entre los países del Golfo y la rivalidad con Irán al escenario africano puede traer ventajas, pero también inconvenientes para los países de una región tremendamente inestable.

Palabras clave:

Sahel, seguridad, países del Golfo, Turquía, Cuerno de África, geopolítica, Irán.

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

The growing presence from Gulf in Africa. Implications for the regional security

Abstract:

During the last years the presence of Gulf countries, Turkey and Iran in the African continent, has not ceased to increase in quantity and importance. Religious proselytism has given place to an increasing investment and economic ties and, finally, to military deployment. Last years have witnessed a very aggressive diplomacy by those countries towards their African counterparts, in which the economic element is a bargaining chip for guaranteeing political loyalties, which can have serious consequences in regional security. Furthermore, the transfer of power game between Gulf countries and rivalry with Iran to the African stage can result in advantages but also drawbacks for the countries of an extremely unstable region.

Keywords:

Sahel, security, Gulf countries, Turkey, Horn of Africa, geopolitics, Iran.

Introducción

En los últimos años, la hasta ahora desapercibida presencia de los países del Golfo y Turquía en África está adquiriendo atención en el ámbito académico y político. Si hasta ahora la región se estudiaba en términos del desafío que suponía a la seguridad internacional y, especialmente, a la seguridad marítima, en la actualidad se vive un cambio fundamental en el que la política de seguridad regional no está determinada por factores endógenos, sino exógenos. Como apunta Neil, «en la actualidad, la competición geopolítica es el principal impulsor del aumento regional de fuerzas extranjeras»¹.

Ello nos empuja a la necesidad de analizar la dimensión de la creciente presencia de los países del Golfo, Irán y Turquía en países africanos hasta a los que hace poco desdeñaban. Lo cierto es que los intereses de estos países en África muestran una mezcla de elementos económicos, diplomacia agresiva y despliegue militar que ilustra claramente cómo las rivalidades y la lucha por el poder regional en Oriente Medio se han trasladado al escenario africano. Cómo estos desarrollos pueden impactar en la estabilidad y la seguridad regional de los países africanos es el objeto de este documento.

En el primer apartado se realiza un breve repaso histórico por las relaciones entre los países del Golfo, Turquía, Irán y los países del Cuerno de África y el Sahel. En el siguiente apartado se describen las relaciones económicas entre ambas orillas, prestando especialmente atención a las inversiones y a la ayuda al desarrollo otorgada, así como a las motivaciones detrás de la misma. En un tercer apartado se analizan los componentes diplomáticos y de seguridad de esta creciente presencia, incluyendo cómo los recientes desarrollos geopolíticos han impactado en la misma y el creciente despliegue militar de estos países especialmente en la zona del mar Rojo. En el cuarto apartado se analiza el impacto en la seguridad regional en África que estos nuevos actores pueden entrañar. Finalmente se establecen una serie de conclusiones.

¹ MELVIN, N.: «Managing the new external security politics of the Horn of Africa», *SIPRI Policy Brief*, abril de 2019 [20-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/hoa_pb_april_2019_1.pdf.

Un breve repaso histórico por las relaciones entre el Golfo, Turquía y África

Las relaciones entre los países del Golfo y los países del Cuerno de África no son nuevas. Ambas orillas del mar Rojo comparten una historia común y similitudes culturales, entre ellas el idioma árabe, la importancia de la religión, con el predominio del islam suní y poblaciones conectadas debido a la diáspora africana en estos países árabes. Sin embargo, son también muchas las diferencias que existen a uno y otro lado de este estrecho mar. Para los africanos resulta difícil olvidar los siglos sometidos a la esclavitud por parte de los árabes. Asimismo, las relaciones tras las independencias de los países de uno y otro lado se vieron influidas por la Guerra Fría y las alianzas que los nuevos países mantenían con una u otra superpotencia. Si hasta los años setenta el conflicto se libraba entre los regímenes prosocialistas (Egipto, Siria, Sudán, Somalia) y los regímenes conservadores (Arabia Saudí, Kuwait, Etiopía, Yemen), a finales de dicha década las alianzas se reorganizaron, pasándose Adís Abeba y Adén al bando comunista y El Cairo, Jartum y Mogadiscio al bando saudí. El fin de la Guerra Fría trajo nuevos cambios como el ascenso del régimen islamista en Sudán o la guerra civil en Somalia.

El alza del precio del petróleo en 1973 situó a las monarquías árabes como actores económicos a nivel global, lo que resultó en el establecimiento de un régimen de extraversion entre ambas orillas que se mantiene hasta la actualidad. «A pesar de las continuas decepciones en ambos lados con respecto a lo que esta asociación reporta realmente en términos económicos, el trato clave –la alineación político-económica entre bloques regionales para ayudar a gestionar la dependencia y vulnerabilidad en las turbulentas aguas internacionales– se ha demostrado demasiado valioso para ser abandonado. La extraversion es todavía [...] el orden del día en las interacciones Golfo-Cuerno»².

El fin de la Guerra Fría y la crisis económica alejaron a los países del Golfo de África hasta que, a comienzos del nuevo milenio, el despertar del terrorismo yihadista internacional de la mano de Al Qaeda los trajo de nuevo al otro lado del mar Rojo. A modo de ejemplo sirva el régimen islamista de Hassan Abd Allah al Turabi en Sudán y su apoyo a Osama bin Laden y Al Qaeda que le reportó la pérdida de prácticamente toda

² MEESTER, J.; VAN DEN BERG, W.; y VERHOEVEN, H.: «Riyal Politik. The political economy of Gulf investments in the Horn of Africa», *Clingendael*, 2018 [19-06-2019]. Disponible en: <https://www.clingendael.org/pub/2018/riyal-politik/4-mapping-the-extent-of-gulf-investments-and-oda-in-the-horn-of-africa/>.

la cooperación económica que recibía, pasando la asistencia al desarrollo panárabe a Sudán del 5% durante los años ochenta al 0,5% durante los años noventa³. La caída del régimen de al Turabi en favor de Omar al Bashir supuso el restablecimiento de la relación con los países del Golfo, aunque no sin desconfianzas. La falta de apoyo político, unida a las relaciones más o menos cordiales que muchos de estos países mantenían con Irán, no otorgaban la suficiente confianza a los saudíes y sus aliados. Por su parte, para los países africanos las disputas políticas e ideológicas de Oriente Medio suponían un lastre para sus prioridades de desarrollo económico y supervivencia de los regímenes existentes. Estas cuestiones se mantienen vigentes hasta la actualidad.

Los lazos con los países del Sahel tampoco son nuevos, aunque gozan de menor intensidad. Durante décadas, las relaciones se limitaron al proselitismo religioso y a la expansión de la doctrina wahabista del islam por parte Arabia Saudí, como la financiación de organizaciones y construcciones religiosas desde los años sesenta en Mauritania⁴ o la introducción desde 2012 en Mali de agentes al servicio de las distintas monarquías del Golfo para ocupar el vacío del Estado en asuntos religiosos, especialmente en áreas rurales⁵. «Algunos países del Golfo llevan décadas intentando comprar la simpatía o la aceptación de las comunidades locales en el Sahel», apunta el investigador Sergio Altuna⁶. Sin embargo, durante la última década la atención hacia la zona se ha incrementado. Para Augé, «la influencia de Catar en África es más imaginada que real»⁷, ya que las relaciones diplomáticas con la mayoría de países africanos, a excepción de Mauritania y Sudán, son muy recientes.

Las relaciones de Turquía con los países del Cuerno de África se remontan al periodo otomano, pero han estado ausentes durante la mayor parte de vida de la Turquía

³ *Ibid.*

⁴ FARQUHAR, M.; y THURSTON, A.: «How Mauritania exports religion to Saudi Arabia and not just the other way around», *Brookings*, 13-12-2018 [30-03-2019]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/12/13/how-mauritania-exports-religion-to-saudi-arabia-and-not-just-the-other-way-around/>.

⁵ HOIJE, K.: «Gulf Cash Fuels Fight for Muslim Hearts and Minds in Africa», *Bloomberg*, 28-11-2018 [30-03-2019]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-28/gulf-cash-fuels-fight-for-muslim-hearts-and-minds-in-west-africa>.

⁶ Entrevista de la autora con Sergio Altuna, investigador asociado en el programa de radicalización violenta y terrorismo global del Real Instituto Elcano, 12-04-2019.

⁷ AUGÉ, B.: «Diplomatic Relations between Qatar and Sub-Saharan Africa. An Evolving Affair», IFRI, agosto de 2016 [19-06-2019]. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes_qatar_afrique_en_oksl.pdf.

moderna. Sin embargo, en 2011 resurge el interés turco por África, respondiendo a la hambruna en Somalia, en una mezcla de solidaridad y búsqueda de reconocimiento internacional. Sin embargo, se ha afianzado como un socio importante para estos países debido a su distinto enfoque en la provisión de la ayuda, con presencia directa en el terreno y de forma bilateral, lo que asegura una mayor efectividad a cambio de sacrificar la transparencia de la misma. El enfoque de una diplomacia islámica suave es importante, pues es percibido como menos agresivo que otros Estados, aunque, al igual que todos, predomina el pragmatismo por encima de la ideología⁸.

La presencia de Irán en la región sí que resulta más novedosa. Los principales socios de Irán han sido Sudán, desde mediados de los noventa, y Eritrea, desde 2006, aunque estas alianzas se han visto tremendamente mermadas desde 2015 debido al conflicto en Yemen. Estas alianzas han sido posibles debido al estatus de Estados parias y opuestos a Estados Unidos que los tres países han compartido durante décadas⁹. En resumen puede señalarse que, «aunque el Golfo es visto como un socio inevitable con conexiones históricas y culturales con el Cuerno, la relación está, en última instancia, motivada por la necesidad más que por un legado cultural e histórico compartido, ya que este legado divide tanto como une»¹⁰.

Presencia económica y comercial

Como hemos podido comprobar en la introducción, las relaciones económicas entre los países del Golfo y los africanos no son nuevas, pero sí lo es la dimensión que las mismas han adquirido¹¹. Este auge de las inversiones responde a una serie de factores, entre los que se encuentra la diversificación económica, la seguridad alimentaria, la oportunidad de nuevos mercados pero, por encima de todo, motivaciones geopolíticas como aislar a Irán en la región y el actual enfrentamiento en el seno del Consejo de Cooperación del

⁸ VAN DEN BERG, W.; y MEESTER, J.: «Turkey in the Horn of Africa. Between the Ankara Consensus and the Gulf Crisis», *Policy Brief Clingendael*, mayo de 2019 [19-06-2019]. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-05/PB_Turkey_in_the_Horn_of_Africa_May_2019.pdf.

⁹ LEFEBVRE, J. A.: «Iran in the Horn of Africa: Outflanking U.S. Allies», *Middle East Policy Council*, Vol. XIX, Núm. 2, verano de 2012 [20-06-2019]. Disponible en: <https://www.mepec.org/iran-horn-africa-outflanking-us-allies>; CHIMARIZENI, F.: «Iran-Africa relations: opportunities and prospects for Iran», *Brazilian Journal of African Studies*, Vol. 2, Núm. 3, págs. 36-49, 2017.

¹⁰ MEESTER, J.; et al. (2018): «Riyal Politik...», *Op. Cit.*

¹¹ PEEL, M.: «Africa and the Gulf», *Survival. Global Politics and Strategy*, Vol. 55, Núm. 4, págs. 143-154, 2013.

Golfo (en adelante CCG) entre Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos por un lado y Catar por otro.

En términos generales, la estrategia económica de los países árabes en África debe contemplarse en términos de su más amplia política exterior. «La ayuda y las inversiones emiratíes y cataríes en el Cuerno [de África] están motivadas por los mismos objetivos geopolíticos que los de sus amigos-rivales saudíes: los proyectos comerciales están destinados a consolidar relaciones políticas y ganar mayor influencia en la política regional; cualquier beneficio que puedan producir es una gratificación bienvenida pero no un resultado previsto»¹².

	Arabia Saudí	EAU	Catar	Kuwait	Turquía	Irán
Etiopía	233	104	12	16	239	22
Sudán	16	19	4	13		
Sudán del Sur	1	2	2	1		
Somalia	1	5	-	-		
Yibuti	1	3	-	1		

Tabla 1: Número de inversiones por países. Fuente: Meester, J.; *et al.* (2018). Elaborado por el autor.

En general las inversiones de los países CCG no son de gran calibre, con algunas excepciones como una inversión de 3.000 millones de dólares de Emiratos Árabes Unidos en Etiopía. El resto se divide como sigue: 40% de menos de 1 millón de dólares; 36% entre 1 y 10 millones de dólares; 18% entre 10 y 100 millones de dólares; y solo un 6% de más de 100 millones de dólares¹³. A grandes rasgos, podemos observar que las inversiones se concentran en países como Sudán y Etiopía y otros grandes actores africanos como Sudáfrica o Kenia, mientras que los países con menor poder apenas reciben inversiones. Ello no es óbice para que cantidades que para los países del Golfo son irrisorias resulten de vital importancia para muchos Estados africanos. Para Melvin, «los patrones de inversión de Oriente Medio y el Golfo en el Cuerno están influyendo

¹² MEESTER, J. ; *et al.* : «Riyal Politik...», *Op. Cit.*

¹³ *Ibid.*

fuertemente los lazos bilaterales y el foco estratégico, y corren el riesgo de convertirse en la base de unas relaciones externas y de seguridad competitivas y clientelistas»¹⁴.

Por sectores, los principales focos de inversión se concentran en la agricultura, manufacturas, construcción, servicios inmobiliarios, consultoría, turismo, cuidados médicos, banca, educación y telecomunicaciones, con apenas proyectos en el sector energético. Sin embargo, en términos de valor invertido, los proyectos de desarrollo de infraestructuras portuarias y telecomunicaciones son de los más ambiciosos¹⁵. Ejemplos de ello son la compañía DP World, que controla varios puertos en la región (Assab, Dakar, Berbería, Bosaso), la inversión catari de 4.000 millones de dólares para la remodelación del puerto de Suakin, en Sudán¹⁶, o la cesión a Turquía para operar el puerto y el aeropuerto de Mogadiscio así como la construcción del nuevo aeropuerto de Jartum.

Otra cuestión interesante es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que estos países proporcionan. Existe una clara tendencia, mientras que las inversiones se concentran en Etiopía y Sudán, la AOD está destinada a países como Yibuti o Somalia. Ello se debe al hecho de que los más activos proveedores de AOD son fundaciones y bancos islámicos y, por tanto, países no islámicos como Etiopía, Eritrea o Sudán del Sur no son elegibles. Respecto a los proyectos, también difiere en gran manera de la IED, ya que los sectores más beneficiados son la energía, transporte, agricultura, servicios sociales, educación, sanidad e infraestructuras¹⁷.

¹⁴ MELVIN, N.: «The New External Security Politics of the Horn of Africa region», *SIPRI Insights on Peace and Security*, Núm. 2019/2, abril de 2019 [20-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/sipriinsight1904_1.pdf.

¹⁵ MEESTER, J. ; *et al.* : «Riyal Politik...», *Op. Cit.*

¹⁶ AUGÉ, B.: «Diplomatic relations between...», *Op. Cit.*

¹⁷ MEESTER, J.; *et al.* : «Riyal Politik...», *Op. Cit.*

Diplomacia y seguridad

Más allá de la dimensión económica, llama la atención la creciente actividad diplomática y, especialmente, la inversión en seguridad y el despliegue militar de los países del Golfo, Irán y Turquía, en África. A continuación vamos a analizar los distintos factores que impactan en la diplomacia y la seguridad de la región.

La importancia de la religión

Resulta difícil no prestar atención al elemento religioso cuando se trata de analizar la política exterior de los países del Golfo y, especialmente, de Arabia Saudí e Irán. Sin embargo, «Arabia Saudí busca de hecho promocionar agresivamente su particular interpretación del islam al otro lado del mar Rojo (y más allá añadiría), pero nunca ha condicionado sus relaciones políticas o económicas externas a la adhesión al wahabismo»¹⁸.

En realidad, la estrategia tanto de los países del Golfo como de Turquía e Irán es más pragmática que ideológica. Si bien es cierto que las alianzas son más fuertes con aquellos Estados más cercanos ideológicamente, no son determinantes en el caso de la mayoría de los países del Cuerno de África y del Sahel. En general, los Estados son recelosos del proselitismo religioso llevado a cabo por Arabia Saudí e Irán, aunque estos últimos lo perciben más en términos de competición por el poder hegemónico que de imposición de una visión ideológica determinada. Ello no es óbice para que se hayan dado colaboraciones tan dispares como las alianzas de Irán con Sudán, y Eritrea y también de Catar con este último, entre otras. Puede afirmarse que la religión es un componente más de la estrategia de estos países en la región pero no el más determinante.

El conflicto en Yemen

El conflicto en Yemen ha tenido un impacto determinante en el Cuerno de África. La cercanía geográfica al país árabe ha acelerado la militarización de la región, especialmente para los países involucrados en el mismo, es decir, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Este último ha utilizado sus bases militares en Eritrea y Somalia para el lanzamiento de operaciones militares contra los hutíes.

¹⁸ *Ibid.*

Todos los países de la región, a excepción de Etiopía, se sumaron a la coalición liderada por Arabia Saudí para luchar contra los hutíes en Yemen y muchos han sido los Gobiernos africanos prestos a enviar tropas para combatir junto a la misma. Entre ellos se encuentran Eritrea (400 soldados)¹⁹, Senegal o Mauritania, aunque el caso más destacado es el de Sudán, que habría enviado entre 8.000 y 14.000 soldados según distintas fuentes, de los cuales entre el 20 y el 40% serían menores de entre 14 y 17 años, muchos de ellos niños soldado supervivientes del genocidio de Darfur. Todo ello a cambio de financiación para la maltrecha economía sudanesa²⁰.

El conflicto con Irán

La rivalidad regional de los países del Golfo con Irán es un aspecto fundamental de la carrera por África, ya que busca limitar el posible arco de influencia iraní en torno a la península arábiga. Las relaciones diplomáticas de Irán con los países africanos no han sido muy fuertes, aunque se establecieron ciertas alianzas, especialmente con Eritrea desde 2006, y con Sudán desde mediados de los noventa. Sin embargo, cuando Arabia Saudí rompió relaciones diplomáticas con Irán a comienzos de 2016, Sudán, Yibuti y Somalia hicieron lo propio. Este apoyo fue correspondido con asistencia financiera a estos países. Por ejemplo, Somalia recibió 50 millones de dólares de ayuda saudí el mismo día en que cortó lazos diplomáticos con Teherán²¹. Numerosos países del Sahel y norte de África han criticado al país persa por sus intentos de expandir el chiismo en sus territorios, aunque algunas relaciones han mejorado desde entonces como en el caso de Senegal²². En este sentido se puede decir que Arabia Saudí ha tenido éxito en disminuir la importancia de la presencia iraní en la región.

El conflicto regional con Irán motivó la creación por parte de Arabia Saudí de la Alianza Militar Islámica en diciembre de 2015. Pese a que su objetivo declarado es «construir

¹⁹ LONS, C.: «Saudi Arabia and the UAE look to Africa», Carnegie Endowment, 23-10-2018 [18-06-2019]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/sada/77561>.

²⁰ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Los países del Golfo a la conquista del Sahel africano», *Esglobal*, 16-04-2019 [19-06-2019]. Disponible en: <https://www.esglobal.org/los-paises-del-golfo-a-la-conquista-del-sahel-africano/>.

²¹ «Somalia received Saudi aid the day it cut ties with Iran: document», *Reuters*, 17-01-2016 [30-04-2018]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-somalia-saudi-iran/somalia-received-saudi-aid-the-day-it-cut-ties-with-iran-document-idUSKCN0UV0BH>.

²² WEB DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE IRÁN: «Promoting ties with African states among Iran's policies/Iranian companies ready to have more active presence in Senegal», 16-10-2018 [20-06-2019]. Disponible en: <http://www.president.ir/en/106549>.

una plataforma unificada panislámica en la lucha contra el terrorismo», la realidad es que se trata de un instrumento saudí para aislar a Irán. En la actualidad, la alianza está compuesta por 41 Estados, siendo 19 de ellos africanos. Entre los países más comprometidos con la alianza, lo que incluye el despliegue de tropas, se hayan Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Sudán²³.

La crisis en el Consejo de Cooperación del Golfo

La crisis en el seno del CCG desatada en junio de 2017 ha tenido un impacto de gran magnitud al otro lado del mar Rojo. Al contrario de lo sucedido en el caso de Irán, donde los países africanos estuvieron prestos a cortar relaciones diplomáticas con el régimen de Teherán, muchos países africanos no deseaban escoger entre dos socios como son Arabia Saudí y Catar.

En un principio, Mauritania, Maldivas, Chad, Senegal, Comoras y el Gobierno internacionalmente reconocido de Yemen, se sumaron al bloqueo a Catar lanzado por el cuarteto compuesto por Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Bahréin, cortando relaciones diplomáticas. Países como Yibuti, Níger y Jordania rebajaron sus relaciones con el emirato sin llegar a cortar los lazos diplomáticos y otros como Gabón y Eritrea publicaron comunicados condenando a Catar sin llegar a sumarse al bloqueo. Por su parte, Etiopía, Somalia y Sudán se declararon neutrales en la disputa. Todos ellos han sufrido las consecuencias de su decisión en mayor o menor medida.

Chad y Senegal se retractaron de su decisión y restablecieron relaciones diplomáticas con Catar en enero de 2018 y agosto de 2017 respectivamente. Ello quedó demostrado en la visita catarí a África occidental en diciembre de 2017, en la que se reunió con dirigentes de países como Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Mali y Senegal, en lo que ha sido visto como un claro desafío a Arabia Saudí²⁴. El único país africano que mantiene el bloqueo a Doha es Mauritania, que acusó al emirato de «financiar el terrorismo» y de apoyar a los Hermanos Musulmanes en su territorio, en lo que resulta una clara pretensión de convertirse en el «aliado estratégico» de Arabia Saudí en la región²⁵. Como señala Altuna, «Catar tendría problemas para mangonear en aquellos países más fuertes, que no estables, pero, si lo hubiera querido, y creo que fue una idea

²³ WEB DE LA ALIANZA MILITAR ISLÁMICA [30-03-2019]. Disponible en: <https://imctc.org/English>.

²⁴ AUGÉ, B.: «Diplomatic relations...», *Op. Cit.*

²⁵ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Los países del...», *Op. Cit.*

que estuvo encima de la mesa, sí podría haber injerido notablemente en Mauritania, con resultados seguramente tangibles»²⁶.

La neutralidad le ha costado cara especialmente a Somalia. Enfrentada a las presiones de Emiratos Árabes Unidos, el Gobierno Federal no quiso tomar posiciones en el conflicto, lo que llevó a que el estado de Puntland se declarase a favor del lado saudí, ignorando la competencia exclusiva del Gobierno de Mogadiscio en política exterior. El pasado mes de marzo el presidente de Somalilandia fue recibido en Emiratos Árabes Unidos con honores de jefe de Estado lo que, unido a la participación del 19% de Etiopía en la construcción del puerto de Berbería suponen un casi reconocimiento oficial del estado federal como nación. Por otro lado, aquellos países que apoyaron el bloqueo a Catar recibieron de forma inmediata ayuda e inversiones en recompensa por su comportamiento.

En diciembre de 2018, Arabia Saudí lanzó una nueva iniciativa denominada Alianza de Seguridad del mar Rojo, una iniciativa compuesta por Arabia Saudí y otros seis países ribereños, que incluyen a Jordania, Egipto, Sudán, Yibuti, Yemen y Somalia. En enero, los países miembros realizaron maniobras navales conjuntas, en el ejercicio denominado *Ola Roja 1*²⁷. La iniciativa no incorpora a países ribereños como Israel o Eritrea, ni tampoco cuenta con Emiratos Árabes Unidos, en lo que se percibe como un intento de fortalecer la hegemonía saudí en detrimento de su aliado, que en la actualidad y, pese a no tener costa en el mar Rojo, es un actor indispensable en la seguridad regional. En el marco de esta iniciativa también tuvo lugar una reunión árabe para hacer frente a las intenciones israelíes en la región²⁸.

Diplomacia en pro de la paz

La mediación en conflictos es un componente de la estrategia para África de los países del Golfo. Durante la década de 2000, Catar logró forjar un acuerdo de paz entre Chad y Sudán para terminar con la guerra entre ambos países a través del apoyo a distintos grupos rebeldes. Ello repercutió en poner fin al conflicto de Darfur. Asimismo, desde 2010

²⁶ Entrevista de la autora con Sergio Altuna, *Op. Cit.*

²⁷ BULOS, N.: «Saudi Arabia hopes naval exercise in the Red Sea lead to greater clout in East Africa», *Los Angeles Times*, 12-01-2019 [19-06-2019]. Disponible en: <https://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-saudi-arabia-red-sea-20190112-story.html>.

²⁸ ABU HUSAIN, S.: «Saudi Arabia Chairs Arab Meeting to Confront Israeli Schemes in Africa», *Asharq Al-Awsat*, 06-03-2019 [20-06-2019]. Disponible en: <https://aawsat.com/english/home/article/1620611/saudi-arabia-chairs-arab-meeting-confront-israeli-schemes-africa>.

el pequeño emirato era mediador en el contencioso por la isla de Doumeira, situada en el mar Rojo, que enfrenta a Eritrea y Yibuti. Sin embargo, al posicionarse ambos países en el bando saudí, los observadores cataríes fueron retirados de inmediato, lo que provocó que Eritrea aprovechara la situación para ocupar *de facto* la isla²⁹. Sin duda, una de las noticias más positivamente recibidas en los últimos meses ha sido el acuerdo de paz entre Etiopía y Eritrea. Firmado el 16 de septiembre de 2018 en Jeddah bajo los auspicios saudíes, el acuerdo pone fin a 20 años de enfrentamiento entre ambos países. Sin embargo, estas iniciativas no son tan bienintencionadas como parecen a primera vista y esconden intereses más allá de la paz y el humanitarismo. La diplomacia de las monarquías árabes se basa en el principio de paz por dinero, o lo que Bulos llama «diplomacia de cajero automático»³⁰. De hecho hay quienes defienden que sin dinero de por medio la paz habría sido imposible y que, precisamente en esa condición radica la fragilidad de la misma. Por ejemplo, el acuerdo de paz entre Etiopía y Eritrea tiene como objetivo la apertura económica a los intereses del Golfo con la construcción de un oleoducto entre ambos países por parte de Emiratos, así como de una vía férrea que uniría Etiopía con el puerto de Assab. Por otro lado, tras el alto el fuego negociado por Catar entre el Gobierno de Sudán y la oposición, grandes extensiones de tierra cultivable fueron vendidas al emirato a cambio de promesas de ayuda financiera³¹. Como sostiene Osman, «los Estados del Golfo se encuentran en el origen de esta transformación regional y asumen el papel de actor indispensable para la paz con el objetivo de proteger mejor sus intereses»³². A lo que añade que «en realidad, el reverso del escenario de esta conciliación es totalmente otro. Etiopía y Eritrea han negociado la paz, por un lado, para tener estabilidad monetaria, y por otro, para ofrecer una base en el mar Rojo a los países del Golfo. En contrapartida, estos últimos han podido salvaguardar sus intereses y disfrutar de su preeminencia portuaria en la región»³³.

²⁹ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Las amistades peligrosas del Cuerno de África», *Esglobal*, 08-05-2018 [19-06-2019]. Disponible en: <https://www.esglobal.org/las-amistades-peligrosas-del-cuerno-de-africa/>.

³⁰ BULOS, N.: «Saudia Arabia...», *Op. Cit.*

³¹ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Los países del...», *Op. Cit.*

³² OSMAN, R. M.: «Le jeu dangereux de la reconfiguration géopolitique de la Corne d'Afrique», *Note d'analyse politique*, Núm. 71, marzo de 2019, Thinking Africa [19-06-2019]. Disponible en: https://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2019/03/nap_71_roukiya.pdf.

³³ *Ibid.*

Despliegue de seguridad y militarización

El creciente despliegue militar de los países del Golfo y Turquía no resulta sorprendente cuando se observa cómo estos países figuran entre los principales compradores de armas a nivel mundial.

País	Puesto importador mundial	Volumen importación (2014-2018)	Gasto militar % PIB
Arabia Saudí	1	12%	8,8%
Emiratos Árabes Unidos	7	3,7%	5,6% (2014)
Turquía	13	2,3%	2,5%
Catar	14	2%	1,5% (2010)
Irán	+40	0,1%	2,7%

Tabla 2: Gasto militar y comercio de armas. Fuente: SIPRI, 2019³⁴. Elaboración propia.

Si hay un elemento que sobresale en esta presencia del Golfo en África son las crecientes bases militares que están estableciendo a lo largo de la costa del mar Rojo. El siguiente mapa muestra la localización de las distintas bases militares existentes hasta la fecha.

³⁴ SIPRI: «Gasto militar por país en porcentaje del producto interior bruto, 1988-2018», 2019 [18-06-2019]. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf>; WEZEMAN, P.; et al.: «Trends in international arms transfers, 2018», SIPRI Fact Sheet, 2019 [18-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018_0.pdf.



Figura 1: Mapa de las bases militares extranjeras en el mar Rojo. Fuente: Brookings, 2018; MELVIN, N., 2019³⁵. Elaboración propia. El mapa interactivo con toda la información se puede consultar en <https://bit.ly/2RwccJh>.

Yibuti es el epicentro de la presencia militar extranjera, albergando bases militares de Estados Unidos, Francia, Italia, China y Japón. Arabia Saudí también ha sido invitada a construir una base, pero hasta la fecha dicha invitación no se ha materializado. Por su parte, Emiratos Árabes Unidos cuenta con una base en Assab, Eritrea y otras dos en Berbería, Somalilandia, Bosaso y Puntland. Por su parte, Turquía tiene un campo de entrenamiento en Mogadiscio, que no es oficialmente una base militar. Además, en 2017 obtuvo una concesión de 99 años para reformar el puerto de Suakin, en Sudán, con fines turísticos, proyecto en el que Catar aporta 4.000 millones de dólares, aunque no se descarta que pueda albergar instalaciones militares³⁶.

Sin embargo, las relaciones militares con los países africanos no son nada fáciles. Los emiratíes mantienen relaciones difíciles tanto con Yibuti como con Somalia. En 2015, las tropas de Emiratos debieron retirarse de la base militar de Haramous, en el pequeño

³⁵ Para mayor profundización se recomienda consultar VERTIN 2019, un recurso interactivo que reúne información sobre todas las bases militares en el mar Rojo. Disponible en: <https://www.brookings.edu/interactives/red-sea-rivalries/>.

³⁶ MELVIN, N.: «The Foreign Military Presence in the Horn of Africa», *SIPRI Background Paper*, Abril 2019 [20-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/sipribp1904_2.pdf.

Estado, después de un enfrentamiento entre Wahi Moussa Kalinleh, comandante de las fuerzas aéreas de Yibuti, y Ali al Shihri, vicecónsul emiratí³⁷. Con el desarrollo de la guerra en Yemen, Emiratos Árabes Unidos ha amasado una importante presencia militar y naval en la región y ha establecido instalaciones de entrenamiento y detención encubiertas en el puerto de Assab, en Eritrea. Además de las fuerzas continentales, Emiratos Árabes Unidos también tiene presencia militar en la costa yemení y en la isla de Socotra, perteneciente a Yemen³⁸.

La presencia militar emiratí en los estados federales de Somalilandia y Puntland le ha enemistado con el Gobierno Federal somalí. La difícil relación se torció aún más a mediados de 2018, tras el supuesto «robo» de 9,6 millones de dólares de un avión militar emiratí por parte de las Fuerzas de Seguridad de Somalia. El Gobierno somalí se defendió alegando que el dinero estaba sin marcar y fue hallado en una inspección rutinaria, lo que resultó en la apertura de una investigación para determinar si había entrado al país de forma ilegal. Ello resultó en el fin de la financiación emiratí al Ejército de Somalia, debido a que, según Mogadiscio, las tropas obedecían órdenes de Emiratos Árabes Unidos³⁹.

Por su parte, en la región del Sahel, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos han apoyado a la fuerza conjunta G5-Sahel comprometiendo 100 y 30 millones de dólares respectivamente para financiar a la coalición militar⁴⁰. El objetivo de este apoyo solícito es demostrar que son «socios fiables en la lucha contra el terrorismo»⁴¹, y así lograr aislar a Catar, acusado de apoyar a grupos islamistas y otros grupos yihadistas en África.

³⁷ DUDLEY, D.: «East Africa Becomes a Testing Ground for UAE and Qatar as They Battle for Influence and Opportunity», *Forbes*, 04-04-2018 [19-06-2019]. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2018/04/04/uae-qatar-horn-of-africa-proxy-dispute/>.

³⁸ STYAN, D.: «The politics of ports in the Horn: war, peace and Red Sea rivalries», *African Arguments*, 18-07-2018 [18-06-2019]. Disponible en: <https://africanarguments.org/2018/07/18/politics-ports-horn-war-peace-red-sea-rivalries/>.

³⁹ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Las amistades peligrosas...», *Op. Cit.*

⁴⁰ «Saudi Arabia pledges \$100m for Sahel anti-terror force», *Arabian Business*, 13-12-2017 [21-06-2019]. Disponible en: <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/385661-saudi-arabia-pledges-100m-for-sahel-anti-terror-force>.

⁴¹ STRATFOR WORLDVIEW: «Why the GCC States Think Africa is Worth Fighting Over», 01-05-2018 [30-03-2019]. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/why-gcc-states-think-africa-worth-fighting-over>.; TIMBUKTU INSTITUTE: «Positions in the Sahel: Between Western Powers and the Gulf Kingdoms. Interview with Dr. Bakary Sambe», 12-06-2018 [01-04-2019]. Disponible en: <https://timbuktu-institute.org/index.php/component/k2/item/214-positions-in-the-sahel-between-western-powers-and-the-gulf-kingdoms>.

Además, Riad utiliza la amenaza terrorista para unir a los países en alianzas regionales bajo su liderazgo, como sucede en la Alianza Militar Islámica mencionada más arriba, de esta manera «demuestran que su compromiso con las iniciativas antiterroristas internacionales contribuye considerablemente a respaldar sus ambiciones»⁴².

En cuanto al comercio de armas con los países africanos, se trata de una dimensión muy incipiente.

	Burkina Faso	Mali	Mauritania	Senegal	Somalia
EAU					1
Catar		3			
Turquía	5		2	4	

Tabla 3: Exportación de armas a países africanos 2015-2018 (cifras en millones de \$).

Fuente: SIPRI, 2019. Elaboración propia.

Implicaciones para la seguridad regional

Creciente militarización del continente

Uno de los principales efectos visibles de la presencia de los países del Golfo, Turquía e Irán en África es la creciente militarización que conllevan. Desde 2001 y con el lanzamiento de la «guerra contra el terror» por parte de Estados Unidos, el continente africano ha venido militarizándose cada vez más. Los conflictos en República Democrática del Congo, Somalia y Mali han resultado en una proliferación tanto de grupos armados no estatales como de coaliciones militares nacionales e internacionales. En un continente plagado de conflictos violentos y, pese a la necesidad de garantizar la seguridad y mantener la estabilidad, la respuesta militar no puede ser la única opción, aunque, parece ser la única existente.

Un problema fundamental de esta militarización es la falta de transparencia en los términos en los que se establecen estos contratos de cooperación y en la indefinición del estatus de las tropas desplegadas, que puede tener graves consecuencias en los países que las acogen. Además de desviar recursos que podrían estar destinados al desarrollo de dichos países, la militarización beneficia a unas élites que utilizan los fondos derivados de la misma para su propio lucro y para reprimir a las poblaciones, como es evidente en los casos de Eritrea, Yibuti y Sudán.

⁴² STRATFOR WORLDVIEW: «Why the GCC...», *Op. Cit.*

Impacto en la estabilidad regional

La presencia de estos países en África responde a claros cálculos estratégicos de competición por la influencia regional que, en multitud de ocasiones, desdeñan los condicionantes locales y el impacto que pueden generar en el débil equilibrio regional. Es más, en numerosos casos podría señalarse que se busca fomentar este desequilibrio. El acuerdo de paz entre Etiopía y Eritrea, en principio positivo, oculta consecuencias menos halagüeñas. Primero, porque como hemos visto antes, responde no solo a intereses altruistas sino comerciales y políticos, que resultan en la legitimación de líderes autoritarios que hasta hace poco estaban internacionalmente aislados, como es el caso del presidente de Eritrea, Isaiás Afwerki. En segundo lugar, porque ignora el impacto de los cambios geopolíticos en las dinámicas internas de los países. En Etiopía, existe una gran inestabilidad etnopolítica en distintas regiones del país, que durante décadas ha sido exacerbada por los países vecinos opuestos a Etiopía, y que no responde a condicionantes externos⁴³. Por ejemplo, el acercamiento de Adís Abeba a Somalilandia podría recrudecer la oposición en la región del Ogadén, mayoritariamente somalí⁴⁴.

Por otro lado, el fortalecimiento de Etiopía causa malestar en Egipto, que mantiene un contencioso con el país debido a la construcción de la presa del Renacimiento por parte del país subsahariano, quien recibe apoyo de Sudán en esta cuestión. Ello ha motivado el acercamiento de Etiopía a Catar, quien ha destinado fondos para la realización de la obra, provocando la ira de Egipto que, a su vez, ha estrechado la cooperación militar con Eritrea⁴⁵.

Hay casos incluso más evidentes como Yibuti. Osman defiende que el objetivo principal del acuerdo de paz entre Etiopía y Eritrea es aislar a Yibuti en la región, en represalia a la cancelación de los contratos de DP World en los puertos del país⁴⁶. «Emiratos Árabes Unidos no ve el Cuerno como una entidad estratégicamente integrada y elige socios al azar, siendo estos los países más pequeños y vulnerables de la región. En otras

⁴³ OSMAN, R. M. : «Le jeu dangereux...», *Op. Cit.*

⁴⁴ Para profundizar en los casos de Etiopía y Eritrea se recomienda consultar ALLO, A.: «Ethiopia: Exploiting the Gulf's scramble for the Horn of Africa», *African Arguments*, 13-08-2018 [20-06-2019]. Disponible en: <https://africanarguments.org/2018/08/13/ethiopia-exploiting-gulf-scramble-horn-africa/>; y NOOR, S.: «Eritrea: Why change abroad doesn't mean change at home», *African Arguments*, 12-09-2018 [20-06-2019]. Disponible en: <https://africanarguments.org/2018/09/12/eritrea-why-change-abroad-change-home/>.

⁴⁵ SILVA SÁNCHEZ, V.: «Las amistades peligrosas...», *Op. Cit.*

⁴⁶ OSMAN, R. M. : «Le jeu dangereux...» *Op. Cit.*

palabras, Emiratos Árabes Unidos ha adoptado un enfoque de alto riesgo desde el inicio»⁴⁷.

El caso más impactante de desestabilización es el de Somalia por la gravedad de las injerencias llevadas a cabo. Durante las elecciones generales que tuvieron lugar en el país en 2018, la pugna entre los distintos actores implicados hizo que apoyaran a uno u otro candidato presidencial. Tal era la injerencia que tanto la Unión Africana como la Unión Europea llamaron públicamente al cese de dichas interferencias⁴⁸. La lucha de poder entre los países del Golfo ha contribuido a fragmentar aún más al país africano, especialmente por el reconocimiento otorgado por Emiratos Árabes Unidos a los estados de Somalilandia y Puntland, que se ven fortalecidos en su pugna con el Gobierno Federal⁴⁹.

La situación actual en Sudán es bastante similar. Pese a que en un principio todos los actores apoyaron al régimen de Ahmad al Bashir, que enfrentaba protestas ciudadanas, depositando enormes sumas en el Banco Central de Sudán, las posturas frente al golpe de Estado llevado a cabo por el ejército han variado. Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos han apoyado a la junta militar transitoria y ofrecido 3.000 millones de dólares de ayuda. Por su parte Turquía, que ostenta importantes intereses en el país, ve el golpe como un intento de debilitar su influencia en la región⁵⁰.

En resumen, como apunta Todman «[los países del Golfo] ven África como una arena relativamente no disputada en la que pueden experimentar con intervenciones extranjeras como parte de su estrategia para demostrar su creciente estatus en el escenario global»⁵¹. Pero sin medir las consecuencias.

⁴⁷ MESFIN, B.: «Could Emirati activism in the Horn make the situation worse?», Institute for Security Studies, 26-05-2017 [15-04-2018]. Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/could-emirati-activism-in-the-horn-make-the-situation-worse>.

⁴⁸ MELVIN, N.: «Managing the new external security politics of the Horn of Africa», *SIPRI Policy Brief*, Abril 2019 [20-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/hoa_pb_april_2019_1.pdf.

⁴⁹ Para profundizar en el caso de Somalia se recomienda INTERNATIONAL CRISIS GROUP: «Somalia and the Gulf Crisis», *Africa Report*, Núm. 260, junio de 2018 [21-06-2019]. Disponible en: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/260-somalia-and-the-gulf-crisis_0.pdf.

⁵⁰ MELVIN, N.: «Managing the new...», *Op. Cit.*

⁵¹ TODMAN, W.: «The Gulf Scramble for Africa: GCC states' foreign policy laboratory», 20-11-2018 [30-03-2019]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/gulf-scramble-africa-gcc-states-foreign-policy-laboratory>.

Papel de la Unión Africana

Una de las consecuencias que, en mayor medida, se olvida de la lucha de poder de los países del Golfo en África es el impacto en el multilateralismo y la gobernanza africana. Tanto los países del Golfo, como Turquía, practican una política exterior individualista, que tiende a favorecer el bilateralismo en detrimento del multilateralismo que representa la Unión Africana (UA). Tal y como sucede con otras iniciativas como la fuerza conjunta G-5 Sahel, el aumento de las fuerzas militares en la región tiene lugar sin ningún tipo de consulta con los actores regionales, lo que contradice las más amplias agendas de seguridad existentes⁵². Ello tiene un claro impacto negativo en la arquitectura de paz y seguridad de la UA, cuyo objetivo de una apropiación africana de la seguridad en el continente se ve sobrepasado por políticas externas que responden a factores exógenos y soslayan los factores endógenos que impactan en la seguridad regional.

Pese a la existencia tanto de la APSA de la UA, liderada por el Consejo de Paz y Seguridad de la misma, así como de organizaciones regionales con mandatos de seguridad tales como el IGAD, lo cierto es que parecen impotentes para hacer frente a los crecientes desarrollos geopolíticos que tienen lugar en la región. La respuesta a los mismos ha sido la iniciativa saudí de una alianza de seguridad que incluye a los países costeros del mar Rojo, lo que en la práctica significa una organización subordinada a los intereses saudíes que, poco o nada tienen en común con la realidad de los países africanos. A fin de cuentas, «este enfoque plantea la perspectiva de una alianza de seguridad de Oriente Medio que se extiende al Cuerno, socavando de manera efectiva los esfuerzos para desarrollar una marco de seguridad regional africano»⁵³.

Conclusiones

La creciente presencia de los países del Golfo, Turquía e Irán en África ha venido para quedarse ya que responde a factores externos como la rivalidad regional por el poder y la crisis actual en el CCG, que se encuentran por encima de los determinantes individuales de cada Estado africano.

⁵² Este punto se puede comprobar en SÁNCHEZ, Silva (2019): «El impacto del G5-Sahel en la arquitectura de paz y seguridad de la Unión Africana». En GONZÁLEZ PIOTE, Laura (ed.). *Escenarios emergentes: Asia-Pacífico y Sahel*, págs. 151-181. Madrid: UNED, 2019.

⁵³ MELVIN, N.: «The New External Security Politics of the Horn of Africa region», *SIPRI Insights on Peace and Security*, Núm. 2019/2, abril de 2019 [20-06-2019]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/sipriinsight1904_1.pdf.

Esta creciente presencia puede reportar ciertos beneficios a corto plazo como el aumento del comercio y de las inversiones entre los distintos actores, el desarrollo de necesarias infraestructuras o el establecimiento de acuerdos de paz entre antaño enemigos acérrimos. Sin embargo, en el medio y largo plazo los inconvenientes son mayores que las ventajas. Ello es fruto de la naturaleza de la relación, basada en la extraversión y la forja de relaciones clientelares, que responden a estrategias ciegas y cortoplacistas.

Esta falta de miras estratégica tiene un claro impacto negativo en ambos bandos. Los países africanos se convierten en peones de una partida de ajedrez entre las potencias regionales de Oriente Medio, viéndose forzados a escoger bandos y sufriendo las consecuencias de sus elecciones. Incluso cuando los países africanos intentan jugar a dos bandas y aprovechar el conflicto en el CCG en su propio beneficio, existe la enorme posibilidad de que resulte contraproducente en un momento posterior.

Por su parte, los países del Golfo, pese a la enorme influencia ejercida a través de la diplomacia de chequera y el tejido de redes clientelares, ciertamente no pueden controlar el desarrollo de las políticas internas en los países africanos. Recientes ejemplos ilustran esta cuestión. Pese al apoyo otorgado al régimen de Bashir en Sudán durante los últimos cuatro años, finalmente este ha sido sustituido por una nueva junta militar. Países como Turquía, con mayor afinidad ideológica con el anterior régimen, pueden ver peligrar sus intereses en el país, incluyendo la concesión del puerto de Suakin. También es ilustrativo el caso de las últimas elecciones presidenciales en Somalia, donde ninguno de los candidatos apoyados por el eje GCC ni por Catar-Turquía ganó los comicios, en lo que se considera una respuesta nacionalista de la población frente a tanta injerencia.

Se impone, por tanto, una mayor asertividad de los países africanos en sus posiciones respecto a los contenciosos entre los países árabes, que no tenga en cuenta solo los beneficios económicos inmediatos, sino que defienda los intereses nacionales y regionales en el largo plazo.

*Victoria Silva Sánchez**

Periodista e investigadora independiente.

El perfil del perfecto experto estratega

Resumen:

El elemento fundamental alrededor del cual se desarrollan todos los procesos de reflexión sobre el futuro y el análisis estratégico es el experto. Al experto se le percibe como una fuente de sabiduría en el ámbito sobre el que deseamos conocer. Esa percepción nos hace que apenas dudemos de su fiabilidad.

El presente artículo está dedicado al análisis interno del experto. Comienza analizando la relación con el entorno y continúa proporcionando las claves sobre los elementos que le habilitan como experto: su cerebro, su inteligencia, su experiencia y su memoria. También se analiza la relación entre la memoria y la intuición, y se crea el interrogante sobre la aceptación de la calificación de un ser humano como experto sin una verificación previa.

Palabras clave:

Experto, inteligencia, planeamiento estratégico, prospectiva.

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

The perfect expert strategist profile

Abstract:

All the processes related to the thoughts about the future and the strategic analysis is based on the human expert capacity to predict the future. The human expert is understood as a source of knowledge about the field we want to know. That perception about the human expert gives us no room to doubt about his reliability.

This article is devoted to analysing the figure of the human expert. The article begins analysing the expert's relationship with his environment and continues giving some clues about the main features that give the human the tag of expert: his brain, his intelligence, his expertise and his memory.

The article analyses also the relationship between memory and intuition, wondering about the acceptance of a human as an expert without a previous verification.

Keywords:

Human expert, intelligence, strategic planning, foresight.

Introducción

El análisis estratégico se caracteriza por la necesidad de prever lo que puede ocurrir en el futuro. Esa previsión presenta una especial dificultad debido al factor tiempo (medio o largo plazo) y a la influencia de una gran variedad de factores de naturaleza heterogénea en el desarrollo de los acontecimientos.

A lo largo de la historia muchos han sido los intentos de vislumbrar lo que puede acontecer con la intención de posicionarnos de manera beneficiosa, sacar ventaja de este conocimiento o evitar una situación no deseada o de confrontación.

En la actualidad, existen dos grandes bloques de procedimientos que nos permiten aproximarnos a lo que puede suceder en el futuro, me refiero a la predicción y a la previsión. A ambos conceptos se les conoce en el ámbito investigador por los términos anglosajones *forecast* y *foresight*. El *forecast* es de aplicación en aquellos sistemas en los que se puede realizar una predicción fiable mediante el estudio de los datos del pasado y del presente con la intención de extrapolarlos al futuro mediante procedimientos algorítmicos. Este es el caso, entre otros, de áreas de conocimiento como la demografía y la meteorología en las que se extrapola con bastante fiabilidad lo que va a acontecer mediante modelos matemáticos.

Sin embargo, cuando en el sistema donde se quiere aplicar la predicción, el número de variables y la influencia entre ellas es grande y su naturaleza es heterogénea no es posible aplicar técnicas de *forecast*, ya que es prácticamente imposible modelar el comportamiento del sistema en términos matemáticos. Se hace preciso en estos casos recurrir a medios computacionalmente más complejos capaces de analizar la influencia de un gran número de variables heterogéneas en un corto espacio de tiempo, me refiero al ordenador más sofisticado y perfecto: el cerebro humano. Es aquí donde aparece el *foresight*¹ como medio para prever lo que puede acontecer en un futuro. Evidentemente no todos los cerebros son iguales, y no me refiero anatómicamente, al igual que no todos los modelos matemáticos en la predicción son iguales; unos son mejores que otros y, por tanto, unos predicen de manera más precisa que otros.

Dentro de la utilización del *foresight* como herramienta para la previsión, existen tres formas de utilización de la estimación producida por el ser humano: la imaginativa o visionaria, la de la expresión pública de la opinión o la anticipatoria.

¹ BIERMANN, L.: *Futuristics*. Ed. Franklin Watts. 1986

La imaginativa o visionaria se basa en la expresión sin fundamento de lo que puede acontecer por mera revelación. La astrología y el tarot son ejemplos en los que el ser humano se basa para relatar los acontecimientos del futuro. En ellos subyace un ejercicio mental para convencer a terceros con un fin oculto o económico.

La expresión pública de la opinión forma parte de la ciencia hermenéutica² y consiste en expresar ideas u opiniones fundamentadas en la experiencia o en el conocimiento personal. Es evidente que estas opiniones se aproximarán más a la realidad futura cuanto más extenso sea ese conocimiento y mayor sea la capacidad del experto en establecer relaciones y consecuencias de los hechos que puedan incidir en un futuro escenario.

Los procedimientos anticipatorios van más allá de la mera expresión pública de la opinión, pues se basan en la formación de grupos de expertos con la intención de elaborar escenarios futuros como respuesta grupal basada en las opiniones individuales de cada uno de ellos. Las técnicas prospectivas para el apoyo al planeamiento estratégico son el principal ejemplo de los procedimientos anticipatorios³. De todo lo anteriormente expuesto, se puede deducir que la base para la generación de posibles escenarios futuros es el cerebro humano sobre el cual se articula y opera la mente.

El objetivo del presente artículo es el de analizar los parámetros que influyen en la mente humana para convertirla en fuente de experiencia fiable como herramienta fundamental en el planeamiento estratégico a medio y largo plazo.

El documento se estructura en nueve secciones además de la correspondiente introducción y apartado de conclusiones. En la primera sección, se realiza un análisis del hombre y de su entorno, para posteriormente adentrarnos en el proceso de evolución del cerebro humano. En la tercera sección, se expone el paradigma de Llinás como modelo de funcionamiento de la mente humana en lo relativo a la planificación. Una vez sentadas las bases de los mecanismos de predicción de la mente humana, se analizan los tipos de inteligencia y se caracteriza el perfil de un experto humano. Una especial atención merece el mecanismo de intuición del ser humano, el cual es analizado en la sección sexta de este artículo. En las secciones séptima y octava, se analiza el proceso de selección de los grupos de expertos como participantes en

² GADAMER, Hans-Georg.: *Verdad y método I: fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Salamanca: Ed. Sígueme. 1977.

³ CASTILLO, J. M.: «Tecnología y prospectiva: un reto hecho realidad». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Núm. 0, págs. 111-132, 2012. Madrid. NIPO: 083-12-238-7.

estudios de prospectiva. El artículo finaliza con una reflexión sobre la fiabilidad de las opiniones expresadas en los informes individuales de analistas estrategas.

El hombre y su entorno

La neurociencia engloba al conjunto de ciencias que estudian la función y estructura del cerebro humano, su sustrato bioquímico, el funcionamiento anómalo del sistema nervioso, su fisiología y la capacidad de interacción de los diferentes elementos que lo componen. El resultado del funcionamiento de todo este conjunto de elementos da lugar a la conducta humana.

Desde un punto de vista biológico, el cerebro es estudiado por diversas disciplinas (la psicología, la medicina, etc.) las cuales profundizan en distintos niveles que van desde el neuronal hasta el cognitivo y conductual.

El principal objetivo de la neurociencia es el de dar explicación al funcionamiento de los miles de millones de neuronas que se encuentran localizadas en una red plagada de interconexiones. Estas neuronas son el motor principal de la conducta y, a su vez, se encuentran influenciadas por el entorno social que les rodea. En resumen, la neurociencia intenta explicar cómo la actividad del cerebro desarrolla la memoria, el comportamiento, la conducta, el aprendizaje y los procedimientos biológicos que lo facilitan.

Antes de analizar la evolución del cerebro humano es importante que destaquemos la inquietud y relación del ser humano con su entorno, especialmente nuestra inquietud por el pasado y por el futuro.

A partir de las características del cerebro que nos dotan de capacidad de razonamiento, el ser humano siempre se ha planteado la pregunta sobre el origen de su existencia y, consecuentemente, sobre el pasado y futuro del universo que nos rodea. Son de destacar la visión cosmológica del mundo antiguo descrita a través de la mitología, y los modelos griegos y cristianos en los que se describía un paradigma geocéntrico. En el Renacimiento aparece un nuevo paradigma heliocéntrico que da lugar a la mecánica de Newton y a la posterior relatividad de Einstein. En resumen, el ser humano siempre ha estado preocupado por descubrir lo que aconteció en el origen del universo mediante el modelo del Big Bang y el bosón de Higgs de la física de

partículas, y también sobre lo que ocurrirá en un futuro lejano mediante la expansión o contracción del universo. Lo que es curioso es que estamos tremendamente preocupados por eventos que acontecieron y sucederán en miles de millones de años, cuando nuestra ventana temporal en este planeta es de tan solo unas decenas de años.

Por otra parte, el ser humano está aferrado al planeta Tierra al que está intrínsecamente ligado.

A pesar de los esfuerzos del ser humano por trasladarse a través del universo, bien sea mediante viajes espaciales o proyectos para viajar a través del tiempo, la conclusión es siempre la misma: somos exclusivamente habitantes del planeta Tierra.

La Tierra posee las características inherentes que nos permiten sobrevivir, nuestros ritmos circadianos o ritmos biológicos noche y día están arraigados al planeta y se repiten en ciclos de 24 horas.

Si ya es bastante difícil viajar por el espacio adaptando nuestros ritmos biológicos, se antoja imposible el poder viajar a través del tiempo, aunque así lo permita el principio de relatividad de Einstein.

Jürgen Aschoff y Colin Pittendrigh son considerados los padres de la cronobiología⁴. Desarrollaron modelos básicos para explicar el proceso de encarrilamiento, que es la piedra angular de los ritmos circadianos. Entre muchas otras cosas, Aschoff es famoso por sus experimentos de aislamiento temporal de humanos en bunker, con los que puso de manifiesto los ritmos en curso libre del ser humano, demostrando que nuestro ritmo biológico es de 24 horas con una variación de más menos dos horas. El exceder de ese margen trae consecuencias drásticas para nuestro organismo. De esta manera, estableció las propiedades básicas de los ritmos circadianos, que son de naturaleza endógena, pero que normalmente están encarrilados por ciclos externos, concretamente los de nuestro planeta.

⁴ PITTENDRIGH, C.; y ASCHOFF, J.: *The Natural Entrainment of Circadian Systems*. Sixth Meeting of the Society for Research on Biological Rhythms, 1998. Amelia Island, Florida.

Evolución del cerebro humano

El cerebro del ser humano tiene un tamaño unas tres veces superior al de los primates. A lo largo de la evolución, el cerebro se ha desarrollado desde niveles inferiores a niveles superiores. Los niveles superiores son derivaciones de los inferiores, los cuales a su vez se desarrollaron con anterioridad. Este desarrollo evolutivo puede verse identificado en el seno materno cuando se desarrolla un embrión humano.

Desde el punto de vista de la evolución, la zona más antigua del cerebro es el tallo encefálico, el cual es similar al de aquellas especies que disponen de un sistema nervioso simple. Debajo del tallo encefálico se desarrolla la médula espinal.

Podríamos decir que el tallo encefálico es un cerebro rudimentario que controla funciones vitales básicas tales como el metabolismo, las reacciones, los movimientos automáticos como el parpadeo y la respiración.

Este cerebro primitivo no piensa ni aprende, es simplemente un regulador programado que mantiene el funcionamiento del cuerpo para facilitar su supervivencia.

A través de la evolución aparecieron los primeros mamíferos que poseían nuevas capas o estratos sobre el cerebro emocional o tallo espinal. Estos estratos rodeaban al tallo encefálico. A la parte del cerebro que se generó alrededor del tallo encefálico se le denomina sistema límbico. Este nuevo estrato facilitó el desarrollo de las emociones, lo que amplió el repertorio de respuestas nerviosas que hasta el momento proporcionaba el cerebro rudimentario. El sistema límbico es el responsable de nuestros deseos, rabias, miedos, etc.

A través de la evolución del sistema límbico se desarrollaron dos nuevas y potentes funcionalidades: el aprendizaje y la memoria. Estas dos funcionalidades facilitaron el desarrollo del ser humano, ya que permitían ir más allá de las respuestas automáticas generadas por el sistema nervioso primitivo. Asimismo, permitieron una mejor adaptación al entorno variable y sus exigencias, lo que facilitaba la supervivencia. La memoria generaba una conducta de evitación hacia determinados alimentos o situaciones que podrían ser dañinas.

El desarrollo del intelecto se desarrolló hace unos 100 millones de años y supuso una transformación radical en la evolución humana. Sobre el córtex existente se asentaron los nuevos estratos de neuronas dando lugar al preneocórtex. Esta nueva región

cerebral es la encargada de coordinar los movimientos, comprender las señales del sistema nervioso y de los sentidos así como planificar.

La evolución a lo largo de millones de años de ese preneocórtex produjo un gran bulbo replegado de tejidos configurando el sistema superior del cerebro o neocórtex.

En el ser humano existe una clara conexión entre el sentimiento y el pensamiento, y esta es debida, desde un punto de vista biológico, a la evolución de un cerebro rudimentario emocional hacia un cerebro racional.

El *Homo sapiens* desarrolló un neocórtex mucho mayor que el de los otros mamíferos, lo que ha caracterizado al ser humano con todas sus cualidades y habilidades. El neocórtex es la base del pensamiento, recoge y procesa los impulsos nerviosos generados por los sentidos. Esa relación entre cerebro emocional y cerebro racional es la que permite la reflexión sobre las ideas y los sentimientos, como por ejemplo la apreciación del arte.

La evolución del neocórtex desarrolló la capacidad del individuo para superar adversidades mejorando su supervivencia. La planificación a largo plazo, la estrategia, la resolución de problemas complejos son fruto de la capacidad del neocórtex y son en buena parte la clave de la supervivencia y desarrollo de la especie humana.

La aparición del neocórtex influyó en el control de la vida emocional. A través de las relaciones del neocórtex con el sistema límbico, se establecen las bases del respeto o de las relaciones familiares las cuales facilitan el desarrollo de la especie humana. No existe afecto materno-infantil en las especies que carecen de neocórtex y los recién nacidos deben ocultarse y protegerse del instinto devorador de sus padres. Sin embargo, el ser humano junto con otras especies desarrolla el instinto protector de la familia.

La extensión del neocórtex aumenta de manera comparativa a medida que ascendemos en la escala genética desde los reptiles hasta el ser humano, pasando por el mono rhesus. Este incremento neto de extensión es sinónimo de un aumento de conexiones neuronales del cerebro. Cuanto mayor es el número de conexiones mayor es la capacidad de almacenamiento de memoria y mayor es el número de respuestas en la relación con el entorno.

El ser humano posee un gran número de interconexiones entre el sistema límbico y el neocórtex. Este número es inmensamente superior al del resto de las especies, lo que explica nuestra capacidad de desplegar gran abanico de reacciones ante nuestras emociones.

Mientras que el resto de los mamíferos dispone de un conjunto muy limitado de respuestas ante el miedo como, por ejemplo, correr o generar sonidos, el ser humano es capaz de controlar sus emociones siendo capaz de defenderse o pedir auxilio. De todas formas, el cerebro primitivo y emocional es el sustrato sobre el que creció el cerebro con capacidad de razonamiento y ambos están unidos por millones de conexiones neuronales. Este es el motivo por el cual las emociones tienen una gran capacidad de influencia en el razonamiento.

El paradigma de Llinás

La estructura en red de las miles de millones de neuronas que componen el cerebro dota al ser humano de la capacidad de poder procesar al mismo tiempo las señales captadas por sus sentidos a la vez que su intelecto se encuentra razonando, prestando atención o comunicándose. Este paralelismo de sus neuronas multiplica de manera exponencial el poder de procesamiento del cerebro humano. La rapidez de respuesta del cerebro se debe, en gran medida, a que en la mayoría de los problemas que intenta resolver no procesa las respuestas, sino que extrae de su memoria las soluciones en virtud de acontecimientos pasados o análogos. La memoria reside en las propias neuronas y en su interconexión. Toda la corteza cerebral es un complejo sistema de almacenamiento.

La capacidad de predicción es otro factor que caracteriza al cerebro humano⁵. El cerebro continuamente está haciendo predicciones en su interacción con el mundo que nos rodea. Esta predicción la realiza a nivel sensorial y en todas las actividades que desarrolla basándose en la información que tiene almacenada con anterioridad en la memoria. Realiza predicciones sensoriales sobre lo que espera ver, sentir y oler en cada momento, y lo hace con cada uno de los sentidos de manera paralela. También lo realiza de manera conjunta mediante la sinestesia que es la propiedad por la que el

⁵ LLINÁS, R.: *El cerebro y el mito del yo: el papel de las neuronas en el pensamiento y el comportamiento humanos*. Barcelona: Ed. Belacqua. 2003.

cerebro agrupa señales de diversos sentidos que son referentes a un mismo efecto o circunstancia.

La predicción a nivel sensorial significa que las neuronas encargadas de la percepción de un determinado sentido se activan momentos antes de recibir el impulso sensorial. Mediante un mecanismo de comparación se valoran tanto la señal recibida como la esperada. Si las señales coinciden, el cerebro no genera un impulso de alerta; en el caso de que la predicción sea errónea generará el mencionado impulso de manera que se preste una especial atención al evento que lo genera. El ser humano a través de su cerebro realiza predicciones de manera continua de las señales que reciben sus sentidos de manera individual y colectiva.

Si nos observamos detenidamente, encontraremos infinidad de ejemplos por los que se corrobora el mecanismo de memoria-predicción, por ejemplo cuando dialogamos hacemos continuamente predicciones a nivel lingüístico de la respuesta de nuestro interlocutor, cuando subimos o bajamos escaleras lo hacemos mediante un automatismo de equilibrio que solo es alterado cuando sufrimos algún tropiezo. En cualquier actividad que realicemos, la corteza cerebral genera patrones de predicción en cada una de las regiones sensoriales. Estos patrones se comparan con las entradas reales de los sentidos de manera continua. Los patrones son extraídos de la memoria y, a partir de ellos, se genera la predicción de lo que instantes después ocurrirá.

Una mayor experiencia en la vivencia de situaciones acrecentará la memoria y, por tanto, será más rica y acertada la respuesta predictiva de nuestro cerebro a una determinada situación. Ese es el motivo por el que los niños pequeños generan una respuesta de frustración o llanto cuando al aprender a andar sus predicciones no son acertadas, desequilibrándose y cayendo al suelo. Conforme el proceso de aprendizaje se consolida, la memoria almacena los patrones de respuesta sensorial y en la previsión que realiza su cerebro se generan las señales adecuadas desde y hacia sus sentidos, de manera que consiguen automatizar el equilibrio mientras camina.

De todas las especies que habitan en nuestro planeta, la especie humana es la única que tiene capacidad para planificar y lo hace de manera consciente y ante una diversidad de patrones variables. El ser humano planifica gracias al mecanismo de memoria-predicción de su cerebro y a la necesidad de hacerlo para conseguir metas y objetivos en el entorno que le rodea. Ese entorno es variable y está sujeto a un

dinamismo proporcionado por el ambiente y por el resto de los seres humanos.

A pesar del constante cambio, nuestro cerebro comprende el mundo que le rodea buscando en él comportamientos o estructuras estables dentro de ese constante cambio. Para que sus predicciones sean precisas el cerebro necesita, además de haber definido la estructura invariable, conocer los detalles de la situación real y tener un conocimiento previo o análogo de la situación que precisa predecir.

Para predecir el futuro, el cerebro se basa en tres mecanismos que funcionan de manera conjunta: el almacenamiento de experiencias, la memoria autoasociativa y las estructuras invariantes.

El almacenamiento de experiencias consiste en la impresión de redes de neuronas en las cuales se almacena la información debido a las señales enviadas por los sentidos. La activación de esa red de neuronas da lugar al recuerdo.

La memoria autoasociativa es una característica del cerebro humano que facilita la reconstrucción total de una escena a través de una representación parcial. Por ejemplo, la visión parcial de una fotografía nos invita a reconstruir mediante la memoria autoasociativa la escena completa; el sonido parcial de una melodía nos puede ayudar a tararear la letra de la canción o a recordar el argumento de una película.

Una estructura invariable es una abstracción que realiza el cerebro para utilizarlo como patrón o herramienta para la resolución de nuevos problemas.

Todos estos mecanismos se generan en el neocórtex con un único objetivo, el facilitar al ser humano su interacción con el mundo que le rodea. Por otro lado, el mundo en el que nos desenvolvemos no es de naturaleza caótica, posee una estructura y en alguna medida es predecible. Podemos afirmar que el mundo no tiene naturaleza puramente determinista, ni tampoco puramente estocástica. Tanto la memoria, como la capacidad de planificar, o la conducta, no tendrían sentido si el mundo que nos rodea no poseyera una estructura en su funcionamiento.

Nuestro cerebro realiza predicciones de lo que debería suceder mediante la combinación del recuerdo, la memoria autoasociativa y la estructura invariable, junto con los detalles de la situación pertenecientes a un instante de tiempo determinado. Por lo tanto, predecimos el futuro aplicando un alto grado de analogía con el pasado.

Pero el ser humano no solo predice, sino que también es capaz de crear nuevas situaciones o nuevas ideas. El hombre es capaz de generar cosas nuevas, un claro ejemplo lo tenemos en la evolución tecnológica. La creatividad es también un componente necesario para la predicción o el planeamiento.

La creatividad la podríamos definir como la facultad de realizar predicciones o aportar nuevas soluciones dentro de un grado de analogía. Cuanto menos análoga sea la solución, será más creativa y posiblemente pueda llegar a ser menos cierta o quizás más innovadora.

La planificación, tanto a largo como a corto plazo, es una actividad inherente y exclusiva de la especie humana. Si entendemos bien los mecanismos de funcionamiento del cerebro humano, muy probablemente comprenderemos mejor cómo llevamos a cabo los procesos de planificación en las actividades que realizamos, y también podamos apreciar a aquellas personas que poseen mayor facilidad y veracidad para predecir el futuro e incluso llegar a medir esta capacidad.

Tipos de inteligencia

Durante la Primera Guerra Mundial, Lewis Terman, psicólogo de Stanford, utilizó el test del coeficiente intelectual (CI) para clasificar a dos millones de varones. Durante varias décadas, el CI quedó estandarizado como herramienta de medida de la inteligencia humana⁶.

A lo largo de la historia se ha demostrado que esa forma de medir la inteligencia es un tanto sesgada. Cabe pensar que los más altos estamentos a nivel mundial estarán regidos por los más inteligentes de la especie y los más bajos por aquellos cuya inteligencia posee un nivel de desarrollo menor. Posiblemente sea así, pero no mediante la medida que nos proporciona el test de Terman.

Howard Gardner, psicólogo de la Facultad de Pedagogía de Harvard afirma que existen muchos tipos de inteligencia. Estos tipos de inteligencia dependen del desarrollo de habilidades diferentes y de su correcta aplicación en un área o sector determinado. El éxito se alcanza mediante el desarrollo de una inteligencia específica y su aprovechamiento en una determinada tarea o proceso.

⁶ Terman, L.: *The Measure of Intelligence*. Readings in the history of psychology. Century psychology series. 1916.

Gardner afirma que existe un amplio abanico de no menos de siete variedades distintas de inteligencia⁷. Entre ellas destaca la capacidad verbal y la aptitud lógico-matemática; pero no son menos importantes la capacidad espacial, el talento kinestésico que se pone de manifiesto en la fluidez y la gracia corporal, las dotes musicales, la inteligencia interpersonal y la inteligencia intrapersonal. Hoy en día, dentro del concepto de inteligencia reina la multiplicidad.

A la relación inicial de tipos de inteligencia se han ido sumando posteriormente nuevos tipos hasta llegar a enumerarse 20 clases diferentes de inteligencia⁸. Cabe destacar que la inteligencia interpersonal, fue subdividida en cuatro diferentes habilidades: el liderazgo, la capacidad de relación, la capacidad de negociación y la habilidad para el análisis social.

La inteligencia interpersonal de Gardner se define como la capacidad de observar y entender a los demás, comprender sus motivaciones, sus necesidades y saber mantener la mejor forma de cooperación con ellos y de negociación de los intereses comunes. Por otro lado, la inteligencia intrapersonal nos permite tener una imagen lo más exacta posible de nosotros mismos, de nuestras capacidades y de nuestras vulnerabilidades. La asunción de esa imagen y su utilización correcta nos hace relacionarnos de una manera mejor con el entorno que nos rodea.

Caracterización del experto/analista

A la hora de realizar un ejercicio de prospectiva como técnica anticipatoria dentro del planeamiento estratégico, el resultado del mismo será tan bueno y acertado como lo sean las respuestas del grupo de expertos en conjunto y de cada uno de ellos de manera individual. Por consiguiente, hay dos variables sensibles dentro de este proceso: que el experto seleccionado realmente lo sea y que el procedimiento de obtención de una respuesta grupal sea veraz y fiable. En esta sección intentaré dar una respuesta, aunque algo abierta, a la primera variable consistente en la caracterización del experto.

⁷ GARDNER, H.: *Multiple Intelligences*. New York: Basic Books. 1983.

⁸ GARDNER, H.: *Intelligence Reframed: Multiple Intelligences for the 21st Century*. New York: Basic Books. 1999.

De manera general, cuando intentamos seleccionar a un experto dentro de un campo concreto del conocimiento, lo hacemos atendiendo a dos parámetros que se encuentran ligeramente relacionados: su *curriculum vitae* (CV) y su prestigio. El CV nos da una idea de su experiencia, de las tareas que ha desarrollado en su vida profesional y de la entidad de los proyectos en los que ha colaborado. Su prestigio nos sirve para validar esa experiencia, la cual es avalada por otros estamentos sociales de referencia.

A partir de esa primera selección comienza la segunda, la cual consiste en la comparativa de esos parámetros entre las personas que pueden ser seleccionadas como expertos para una determinada consulta. Dependiendo del número de expertos que necesitemos y de la disponibilidad de los mismos, se inicia un proceso más o menos riguroso de selección.

Este es el proceso más extendido y lógico para la selección de expertos, pero atendiendo a lo expuesto hasta el momento nos podemos llegar a preguntar si habría otra manera de seleccionar a los expertos. Sin duda la respuesta es afirmativa, se podría realizar un proceso de selección diferente basado en la valoración del nivel de varias de las inteligencias expuestas en el apartado anterior de este artículo.

Desde un punto de vista general, un experto debería caracterizarse por tener la capacidad de extraer la información necesaria para comprender tendencias y reconocer pautas, así como forjarse una visión global del futuro que le permitiese realizar un enfoque estratégico. Además, debería acumular experiencia en el tema objeto de análisis. Por otra parte, debería ser capaz de analizar las relaciones sociales, las interdependencias y las consecuencias de determinados sucesos.

Esas tres características (análisis de tendencias, experiencia y análisis de interdependencias) pueden medirse de manera específica y objetiva. La capacidad de extraer información, pautas y tendencias está relacionada con la capacidad del cerebro para generar estructuras invariables y con el desarrollo de la memoria autoasociativa. Este tipo de inteligencia puede medirse con el test clásico del CI y con algunos otros específicos. La experiencia acumulada se extrae directamente de la información que proporciona el experto, pero es necesario medir su veracidad y conocer realmente cómo de precisa es la visión que el experto tiene de sí mismo. A tal efecto, sería aconsejable medir de manera objetiva su inteligencia intrapersonal. Por último, la capacidad de establecer relaciones sociales y sus interdependencias se desarrolla a

través de la inteligencia social, la cual puede medirse mediante la realización de test específicos.

A nadie se le escapa que, para la contratación de un empleado en una empresa, el Departamento de Recursos Humanos se emplea a fondo intentando analizar la idoneidad de los candidatos al puesto ofertado. Del mismo modo, aunque de manera menos formal, pero con el mismo rigor en la selección, los centros de prospectiva independientes o las grandes empresas que incorporan sus propias unidades de planeamiento estratégico, deberían realizar la selección de los grupos de expertos mediante la aplicación de pruebas específicas de CI, inteligencia intrapersonal e inteligencia social adaptados de manera práctica al área de estudio.

Si la selección del experto es importante, también lo es la validación de sus respuestas a lo largo del tiempo. Con tal propósito, cualquier unidad de prospectiva debería generar un repositorio de proyectos en el que se almacenase el acierto o fallo de las estimaciones de los expertos de manera individual. De esta forma el propio centro de prospectiva o Departamento de Planificación Estratégica almacenaría experiencia no solo en la validez de las opiniones de los expertos, si no también en la eficacia de sus predicciones grupales.

El mecanismo experiencia/intuición

El cerebro humano siempre está activo, pero digamos que en algún momento necesita descansar, lo que no le impide seguir funcionando en modo degradado. Dentro de los ritmos circadianos descritos al principio de este artículo, el ser humano necesita descansar un tercio del periodo de rotación de la Tierra. Durante este tiempo, el cerebro pierde la consciencia del entorno que le rodea, reduce su actividad alternando la desconexión de regiones neuronales y reduce su temperatura aproximadamente en dos grados centígrados. El intelecto en plena consciencia se rige por la actividad global del cerebro; sin embargo, en el estado de inconsciencia o sueño, sucesivamente se van desconectando zonas parciales del mismo. Este podría ser el motivo de la generación de sueños en los cuales se pierde la lógica o la realidad y muchos de ellos pasan a ser absurdos, ya que se interconectan las zonas del cerebro que se encuentran activas en un determinado momento y se entremezclan recuerdos,

acciones y vivencias de lo más variopinto.

Algunos autores, con un mayor sesgo divulgador entre los que se encuentra Punset⁹, mantienen que en ese estado el cerebro sigue siendo creativo y que puede generar nuevas ideas que se apartan del realismo cotidiano, pero que van a ser la base de la intuición.

Es preciso, por tanto, determinar la diferencia entre experiencia e intuición. La experiencia se genera tras el análisis de lo almacenado a lo largo de toda nuestra vida en nuestro cerebro. A la hora de resolver un nuevo problema, una persona que basa sus decisiones en su experiencia recurrirá a la memoria autoasociativa, obtendrá estructuras invariables de las vivencias almacenadas en su memoria e intentará aproximar una solución. Sin embargo, la intuición no se basa totalmente en la memoria, existen dos enfoques diferentes en lo referente al origen de la intuición. El primero, comentado en el párrafo anterior, mantiene que la intuición parte de las ideas generadas en el estado en el que el cerebro funciona de forma inconsciente o degradada. El segundo propugna la intuición como un mecanismo que intenta aportar soluciones con cierta lógica, pero sin estar basadas en la experiencia. Es un mecanismo que evita el bloqueo del cerebro al no encontrar solución a través de la aplicación de las estructuras invariables y la memoria autoasociativa.

Desde mi punto de vista, me decanto por la segunda explicación, ya que pueden encontrarse miles de ejemplos en los que vemos la aplicación de la intuición como modo de respuesta. El ejemplo más simple quizás sea el del jugador de ajedrez, el que realizará movimientos y planificará sus jugadas en torno a la experiencia acumulada, pero se encontrará con situaciones en las que su experiencia no le dará respuesta, en ese momento, y obligado a realizar un movimiento, usará su intuición. Me resulta difícil pensar que esa intuición estará basada en las ideas generadas por el cerebro en un estado degradado o inconsciente. Cualquiera que sea el mecanismo que nos permita intuir determinadas soluciones, deberíamos diferenciarlo del mecanismo basado estrictamente en la experiencia.

⁹ PUNSET, E.: *El viaje al poder de la mente*. Barcelona: Ed. Destino. 2010.

Una respuesta basada en la experiencia tendrá más posibilidades de aproximarse a la realidad que la basada en la mera intuición. Es el experto el que ha de realizar una reflexión sobre sus respuestas reconociendo si las realiza en base en a experiencia, o son meras intuiciones. Para diferenciar si una respuesta está basada en la acumulación de conocimientos o en un mecanismo de escape ante el bloqueo, lo único que tenemos que hacer es intentar razonar o explicar el porqué de nuestra respuesta. Si somos capaces de razonar los motivos por los que proponemos una determinada solución, muy probablemente la solución esté basada en la experiencia. Por el contrario, si no podemos razonar la base que sustenta nuestra respuesta, muy probablemente se trate de una intuición.

Llegados a este punto, nos podemos preguntar si debemos desechar cualquier respuesta basada en intuiciones. La respuesta a esta pregunta dependerá de la situación y del contexto en el que nos encontremos. Volvamos al ejemplo del jugador de ajedrez, cualquier intuición será mejor que la falta de respuesta, pues estamos obligados a realizar un movimiento. Sin embargo, en situaciones de índole social o político, la falta de respuesta permite que el devenir de los acontecimientos a corto o medio plazo modifique las variables del entorno, posiblemente variando el escenario y ofreciéndonos una nueva oportunidad de proporcionar respuestas basadas en nuestra experiencia y con mayores posibilidades de éxito.

Por otro lado, nos podemos plantear si todas las intuiciones tienen el mismo nivel de acierto. Para responder a esta pregunta, volvamos de nuevo a analizar el mecanismo de respuesta del cerebro humano. Cuando generamos una respuesta comparamos las estructuras invariables y la memoria autoasociativa con los detalles y variables del entorno real. Si la similitud entre ambos es grande, nuestra respuesta será acertada con mucha probabilidad. En el caso de que la similitud sea pequeña, nuestro cerebro generará una respuesta basada en la intuición. Por consiguiente, la intuición será tanto menos acertada cuantos menos detalles del entorno real se asemejen a las estructuras invariables y tendrá mayores posibilidades de acierto cuanto más se acerque al espacio de respuestas basado en la experiencia.

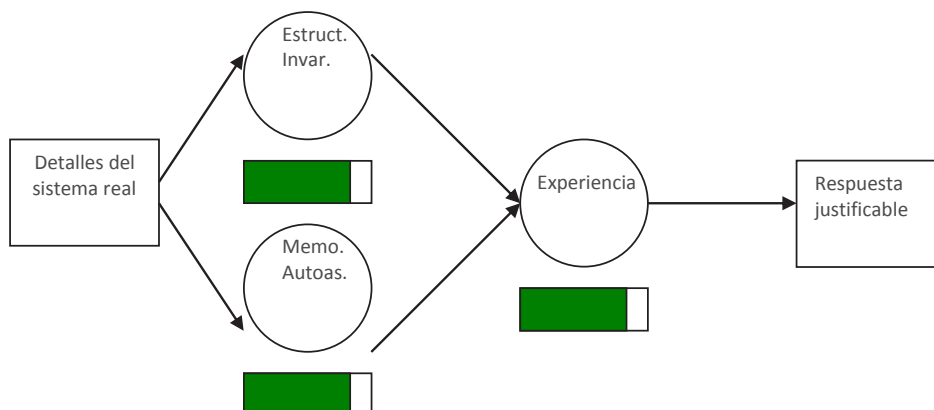


Figura 1: Respuesta justificable. Fuente: Elaboración propia.

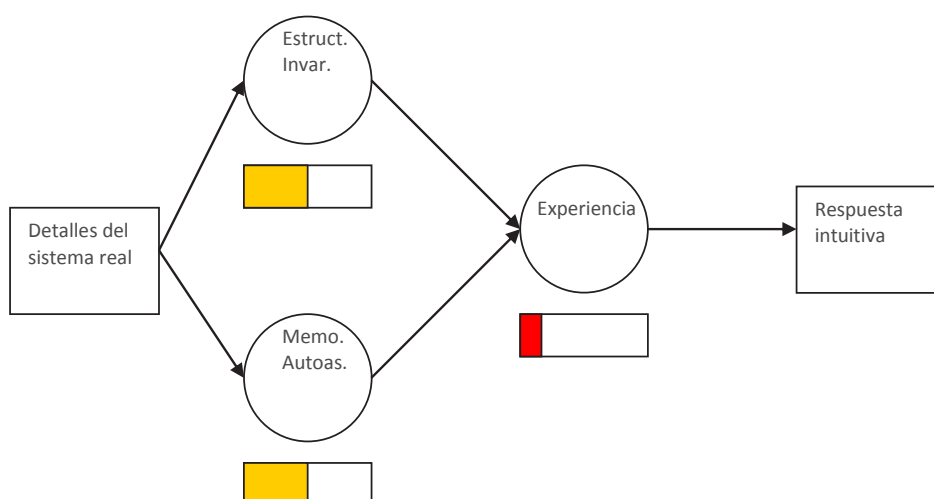


Figura 2: Respuesta intuitiva. Fuente: Elaboración propia.

En las consultas a los expertos se debería incluir si su respuesta está basada en su experiencia o en su intuición. También se debería dar la opción al experto de no contestar ante una determinada consulta porque considere que no tiene juicio suficiente para aportar una respuesta. De esta manera el equipo de analistas podrá conocer la calidad de las respuestas en función del nivel de inteligencia intrapersonal registrado para cada uno de los expertos.

A pesar de todo lo expuesto hasta el momento, no hay que descartar la utilización de la intuición como una poderosa herramienta del intelecto para la resolución de problemas, ya que la intuición se entrena y mejora la habilidad de resolución de problemas mediante su uso. Podríamos decir que la intuición es al intelecto lo que la heurística es a las matemáticas, es decir, es una forma de resolver problemas que no se basa en la axiomática, pero que produce soluciones plausibles. Las soluciones basadas en la heurística no son extrapolables a otros entornos o contextos, tal y como ocurre con la intuición. No obstante, cuantos más problemas resolvamos usando la intuición, esta mejorará para un contexto concreto a medida que vayamos acumulando soluciones acertadas.

Volviendo al ejemplo del jugador de ajedrez, su habilidad en muchos casos no mejora porque sea capaz de recordar o encadenar hasta seis u ocho movimientos, sino porque ha desarrollado una experiencia especial en sus decisiones basadas en la intuición. Este mecanismo de toma de decisiones es similar al basado en la experiencia mediante el uso de la memoria autoasociativa y la generación de estructuras invariables para resolver problemas en un contexto específico.

Al igual que se puede medir la experiencia y la inteligencia social del experto, se podría medir su capacidad de proporcionar respuestas acertadas a través de su intuición mediante pruebas similares.

Los grupos de expertos

A lo largo de su existencia, el ser humano ha desarrollado una necesidad especial de pertenencia al grupo. El ser humano es un animal social y esto nos permite compartir nuestras emociones y nuestras necesidades, y nos hace mejores cuando aprendemos a trabajar en equipo.

Este sentimiento de identificación con el grupo aparece desde nuestros orígenes, el primer grupo al que pertenecemos es la familia. Conforme vamos creciendo y evolucionando ampliamos los lazos de pertenencia a nuevos grupos: el colegio, la universidad, el equipo de fútbol, etc. Esto nos enriquece y nos proporciona una experiencia que cala en lo más profundo.

El único problema de la pertenencia a un grupo surge cuando la dependencia al grupo es extrema y además los grupos son excluyentes, desgraciadamente esto nos hace

radicales, desvirtúa nuestro sentido social, disminuye nuestro nivel de tolerancia y aumenta la rivalidad. Lamentablemente es una actitud que se aprende a lo largo de nuestra vida y que es difícil de detectar y de desarraigar.

Mediante un profundo análisis autocrítico, deberíamos aprender a desaprender aquellas cosas que nos radicalizan o que influyen en nuestra falta de tolerancia y que disminuyen nuestra empatía hacia los demás.

Desde el punto de vista del desarrollo industrial, la tecnología ha evolucionado de manera exponencial gracias a la aparición de la inteligencia colectiva. Antaño cualquier tipo de producto se fabricaba de manera artesanal. La producción era limitada y dependía de la localización de los recursos y de la capacidad de elaboración del artesano. Hoy en día ese modelo apenas existe, por ejemplo, los automóviles no se construyen de manera artesanal, ni los electrodomésticos. Adquirimos televisores que seguramente hayan sido montados en Taiwán, porque la mano de obra es más barata, pero la mayoría de sus componentes proceden de Europa, Asia o África. La inteligencia colectiva promueve la participación tecnológica con independencia de su localización, al objeto de poder desarrollar bienes o productos a escala internacional con trozos de tecnología de diferentes orígenes.

Bajo esta introducción subyace el mensaje de que un grupo piensa mejor que la suma de las individualidades. Es evidente que en el desarrollo de nuestras habilidades aprendemos de los demás y que también abordamos y solucionamos mejor los problemas cuando lo hacemos de forma colectiva. Si de forma individual para la generación de soluciones utilizamos las estructuras invariables, la memoria autoasociativa y nuestra experiencia, cuando trabajamos en grupo se incrementa el número de estructuras invariables, aumenta la capacidad de reconocimiento de patrones mediante memorias autoasociativas y la experiencia colectiva es altamente superior a la individual.

Al hablar de colectividad es importante tener en cuenta la estructura del grupo. Un grupo necesita tener una estructura definida para articular y encauzar de manera correcta su funcionamiento hacia un objetivo concreto. Es necesario aunar los esfuerzos hacia unos objetivos mediante una motivación que encienda el motor de la creatividad de los componentes del grupo. El liderazgo juega un importante papel dentro de la estructura del grupo, consiste en la capacidad o habilidad de aunar y orientar los esfuerzos individuales, entresacando lo mejor de cada uno de ellos, hacia

un fin común. Para ejercer el liderazgo es necesario poseer un elevado nivel de inteligencia interpersonal.

Un grupo de expertos para un ejercicio de prospectiva genera mejor respuesta que las respuestas aisladas proporcionadas de manera individual. Los grupos de expertos pueden interactuar entre sí, concretamente si se usa el método *Delphi*¹⁰ las respuestas individuales de la segunda y tercera fase pueden verse influenciadas por la mediana del grupo. De todas formas, aunque no haya una interacción personal, existe interacción entre sus respuestas para conseguir la respuesta grupal.

En un ejercicio de prospectiva, el liderazgo del grupo de expertos lo ejerce el grupo de analistas, no pertenecen al grupo, pero motivan su participación y guían el desarrollo de todo el ejercicio.

Una de las principales variables que es necesario precisar al planificar un ejercicio de prospectiva es la de decidir cuál será el número de expertos que deberá componer el grupo. La respuesta dependerá del tipo de ejercicio que vayamos a realizar. Si se trata de una lluvia de ideas, cuantos más expertos participen, mayor será el listado de ideas que se generen y que, posteriormente deberán ser tamizadas para conseguir el conjunto de ideas clave.

Tradicionalmente se ha seguido el mismo principio que para la lluvia de ideas y se ha prodigado la formación de grupos con centenares de expertos. Lamentablemente, el manejo y control de tan inmenso número de participantes ha dificultado la consecución de objetivos en tiempo y forma.

El científico Ludwig¹¹ define el número de participantes de un grupo de expertos como «a representative polling of judgment», es decir, el número de expertos con capacidad de generar respuestas cuyo juicio sea representativo del problema en cuestión.

La experiencia en la realización de ejercicios de prospectiva hace que predomine la eficiencia en la obtención de resultados, por lo tanto, el grupo ha de ser numeroso, pero manejable hasta el punto que facilite la realización del ejercicio dentro de los plazos estimados. Como norma general, es recomendable que el mínimo número de expertos no sea inferior a 15 y que el máximo no supere los 30, con excepción de los ejercicios de lluvia de ideas.

¹⁰ DALKEY, N. C.: «The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion». *Studies in the quality of life: Delphi and decision-making*, págs. 13-54. Lexington Books. 1972

¹¹ LUDWIG, B.: «Predicting the Future: Have you considered using the Delphi Methodology?». *Journal of Extension*, 35 (5), págs. 1-4. 1997.

Selección del grupo de expertos idóneo

El resultado de un ejercicio de prospectiva realizado con previsión anticipatoria será tan bueno como así lo sean las respuestas individuales de los expertos.

No debemos perder de vista que la observación del complejo entramado del futuro depende del nivel de inteligencia social del experto de manera individual.

Sea cual sea el procedimiento que utilicemos para el tratamiento de la opinión de expertos como grupo, el resultado absorberá las opiniones individuales en una opinión grupal que se aproximará a un valor central de las opiniones de los expertos.

Podemos afirmar que las respuestas más acertadas con vistas al diseño del futuro serán las de aquellos expertos que tienen una inteligencia social y una experiencia más elevada. Si pretendemos formar un numeroso grupo de expertos y en su selección, como es lógico, el nivel de inteligencia social y experiencia es heterogéneo predominando un nivel medio, el resultado de la respuesta grupal se separará de las supuestas respuestas más acertadas a medida que se aumente el número de expertos con inteligencia social y experiencia de nivel medio. Es decir, el cómputo global minimizará el impacto de las respuestas supuestamente más acertadas.

Por este motivo, el aumento del número de expertos no mejora en absoluto la calidad de la respuesta grupal.

Completando la aportación de Ludwig¹², podríamos afirmar que el grupo de expertos idóneo estaría formado por un número de expertos con capacidad de generar respuestas cuyo juicio sea representativo del problema en cuestión y que posean una experiencia e inteligencia social homogénea y de elevada entidad.

Visión estratégica fiable

Cualquier organismo o entidad basa sus actividades cotidianas en la consecución de unos objetivos marcados por su planeamiento estratégico. A su vez, el planeamiento estratégico se establece para la consecución de unos objetivos a medio o largo plazo, los cuales están condicionados por la materialización de unos escenarios que es preciso vislumbrar con cierta fiabilidad.

Desgraciadamente, no está muy extendido el análisis prospectivo de escenarios dentro del proceso del planeamiento estratégico, es decir, el uso aplicado y riguroso de

¹² LUDWIG, B.: «Predicting the Future: Have you considered using the Delphi Methodology?». *Journal of Extension*, 35 (5), págs. 1-4. 1997.

técnicas anticipatorias¹³. Más bien se establecen los objetivos estratégicos como una necesidad o como un deseo, y se justifica su consecución en base a los informes realizados por analistas estrategas. Llegados a este punto del artículo es preciso realizar la siguiente reflexión: ¿Qué grado de fiabilidad tiene el informe de un analista y su repercusión para el planeamiento estratégico? ¿Pertenece al ámbito visionario o de revelación, o es hermenéutica? En el caso de que sea la expresión de una opinión personal, ¿Cómo es de fiable?

En primer lugar, se asume que todas las opiniones fundamentadas son válidas especialmente si vienen de alguien que ha sido calificado por alguna organización como analista o experto. En segundo lugar, estamos hablando de planeamiento estratégico, por tanto nos referimos al medio y largo plazo por lo que no va a ser posible contrastar la opinión del experto con la realidad futura de manera inmediata. Las opiniones se dan, las decisiones se toman y el contraste con la realidad llegará dilatado en el tiempo cuando los escenarios hayan evolucionado y, posiblemente, ya no permanezcan en la organización ni el experto/analista, ni el decisor. Finalmente, y en tercer lugar, simplemente no nos planteamos si existe la posibilidad de medir el grado de veracidad de las opiniones de los expertos o analistas estrategas.

Las respuestas a las preguntas realizadas en esta reflexión se encuentran en el desarrollo de este artículo: podemos y deberíamos medir la calidad de los expertos o analistas estrategas.

Todo centro que precise realizar un análisis prospectivo de escenarios debería contar con un Departamento de Selección de Expertos y Analistas Estrategas en el que, utilizando las pruebas adecuadas, se pudiera determinar el grado de fiabilidad de las opiniones de los mencionados expertos. En el caso de no poder contar con la mencionada sección o departamento, se debería analizar la posibilidad de externalizar este tipo de procedimiento de selección.

¹³ CASTILLO, J. M.: «El análisis prospectivo: Un reto tecnológico». *Boletín de información*, Núm. 321, págs. 115-125. CESEDEN (Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional). Madrid. ISSN: 0213-6864. 2011.

Conclusiones

El presente artículo pretende poner de manifiesto la importancia del análisis imaginativo del futuro como herramienta fundamental para el planeamiento estratégico en cualquier organización.

Se ha diferenciado entre dos grandes bloques o áreas de conocimiento que acometen el estudio del futuro: la predicción (*forecast*) y la previsión (*foresight*). Se descarta, en principio, el uso de técnicas de predicción dentro del análisis estratégico, siempre que el exceso de variables y su carácter heterogéneo impidan el desarrollo de un modelo predictivo. La previsión basada en técnicas anticipatorias se centra en el experto humano como elemento generador de conocimiento sobre la posibilidad de materialización de escenarios futuros.

La mera identificación del experto como tal no asegura la fiabilidad de sus opiniones. El uso de los mecanismos de memoria-predicción, así como su experiencia acumulada y su intuición son la clave para la generación de sus respuestas.

Es preciso medir la calidad de los expertos en función de sus inteligencias. Concretamente juegan un papel fundamental la inteligencia intrapersonal que le hace ser consciente de la importancia y veracidad de sus afirmaciones en su entorno, y la inteligencia social mediante la cual el experto es capaz de analizar las relaciones y repercusiones de determinadas variables sociales dentro de un complejo escenario.

Al igual que ocurre con la experiencia, es necesario validar mediante pruebas específicas la capacidad del experto para generar respuestas con base en su intuición.

Los centros de pensamiento prospectivo deberían articular o externalizar los mecanismos y procedimientos de validación de la fiabilidad de las opiniones de los expertos o analistas, con la intención de generar una imagen estratégica de los posibles escenarios lo más precisa posible.

*José Miguel Castillo Chamorro**
Socio director Softcast Consulting.

74/2019

5 de septiembre de 2019

*Javier Bordón**

Poder doméstico, proyección exterior y
Saddam Hussein. Lecciones contra
una ilusión de estabilidad

Poder doméstico, proyección exterior y Saddam Hussein. Lecciones contra una ilusión de estabilidad

Resumen:

Irak es hogar de una riqueza etnorreligiosa y cultural que, si bien representa un patrimonio singular, su instrumentalización, en este específico contexto, puede incentivar la movilización de apoyos y aportar premisas legitimatorias para fomentar el conflicto. El potencial político de identidades locales, tribales o de clan, u otras más institucionalizadas, como la pertenencia al partido o al ejército, será clave para comprender el éxito del Irak bajo el *Partido Baaz* y Saddam Hussein. En primer lugar, Irak representa un modelo histórico de cómo un Estado frágil e inestable, de base social heterogénea y fracturada, consolida su autoridad interna y desarrolla recursos y capacidades de liderazgo internacional bajo la dirección de un régimen orientado a concentrar los medios y estructuras de poder, en un proceso que se reafirma como efímero más allá de las personalidades cruciales para la reproducción del sistema. El segundo argumento se relaciona en gran medida con el anterior, en tanto que la política doméstica y regional iraquí interaccionan con la evolución de la estrategia geopolítica en el contexto de las superpotencias. Hoy, asistimos a un Estado iraquí abrumado por un abanico de actores domésticos y exógenos, pero que busca el equilibrio que evite el colapso.

Palabras clave:

Irak, Saddam Hussein, 1968-1988, personalización de la política, estructura del miedo, Oriente Medio, Guerra Fría, lecciones presentes.

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

*Domestic power, external projection and Saddam Hussein.
Lessons against a mirage of stability*

Abstract:

Iraq is home to an ethnoreligious and cultural diversity that represents a unique patrimony, yet its discursive and practical instrumentalisation, in the specific Iraqi context, can easily bolster mobilization and contribute with legitimizing premises on behalf of conflict. The mapping of local, tribal or clan identities, together with others more institutionalized such as belonging to a political party or the army, are key components to understand the relative –and ephemeral– Iraqi success under the Arab Socialist Baath Party and Saddam Hussein. The relevance of the topic stems on Iraq being a historical model of how a fragile and unstable State, with such a heterogeneous and fractured social compost, consolidates its internal authority and develops resources and capabilities resorting to international leadership under a regime driven by the concentration of the structures and means of power, in a pervasive though effervescent process once the crucial figures for the reproduction of the system are gone. The second arguments relates to the former, as domestic and regional politics interact with the geopolitical strategy during the superpowers' context. Today, we assist to an Iraqi State overwhelmed by an array of internal and exogenous actors, but that searches for a balance on the brink to collapse.

Keywords:

Iraq, Saddam Hussein, 1968-1988, personalization of politics, structure of fear, middle east, Cold War, lessons for the present.

Introducción

Cualquier actor con poder en Irak debe ser consciente de que desenvuelve su actividad en «una de las grandes encrucijadas geográfico-históricas del mundo con una situación geopolítica excepcional»¹. Ejerciendo un rol de nexo para tres masas continentales y dos regiones marítimas, la proyección del Estado iraquí en el escenario internacional plantea una extensa amalgama de retos y oportunidades, a lo que se agrega el influjo económico derivado de la posesión de hidrocarburos, el cual, como buenamente expuso Roger Owen², ha denotado un alto grado de ambivalencia entre ser un capital fundamental, en ocasiones, y convertirse en una «maldición», en otras.

Irak es hogar de una riqueza etnorreligiosa y cultural que, si bien representa un patrimonio singular, su instrumentalización en el discurso y la *praxis* de los actores puede incentivar la movilización de apoyos y aportar premisas legitimatorias para fomentar el conflicto. Durante los regímenes del *Partido Político Baaz*, según Ullrich³, la mayoría de los fieles al islam se calificaban de suníes, probablemente para evitar la animadversión y la discriminación desde el Gobierno de trasfondo suní –aunque normativamente secularizador–, mientras que un 40% se correspondería con la comunidad chií. De ser verídicos los datos, actualmente la relación se habría invertido, estimándose la población chií en Irak alrededor del 60%⁴. Desde una perspectiva étnica, las delineaciones entre las comunidades árabe, kurda, iraní y turcomana son otro factor decisivo en la percepción de amenazas y en los equilibrios de poder regional e interno. El potencial político de identidades locales, tribales o de clan, u otras institucionalizadas, como la pertenencia al partido o al ejército, será clave para comprender el relativo –y efímero– éxito del Irak bajo el *Partido Baaz Árabe Socialista* (PBAS) y Saddam Hussein. Por último, las estructuras y dinámicas de la Guerra Fría a escala global también son una variable explicativa de la evolución política de Irak.

¹ ULLRICH, J. M.: «La expansión iraquí hacia el Golfo», *Política Exterior*, 4 (17), pág. 130, 2008. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/i20643000>.

² OWEN, E.: «One Hundred Years of Middle Eastern Oil», *Middle East Brief*, Núm. 24, 2008. Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University. Disponible en: <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB24.pdf>.

³ ULLRICH, J. M.: «La expansión iraquí...», *Op. Cit.*

⁴ ESPINOSA, A.: «La difusa división de las minorías en Irak», *El País*, 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/08/16/actualidad/1408220095_570100.html.

La importancia del tema radica de una doble vertiente. En primer lugar, Irak representa un modelo histórico de cómo un Estado frágil e inestable, de base social heterogénea y fracturada, consolida su autoridad interna y desarrolla recursos y capacidades de liderazgo internacional bajo la dirección de un régimen orientado a concentrar los medios y estructuras de poder, así como el conjunto de la esfera pública y de la sociedad civil, hacia un totalitarismo monolítico, en un proceso que se reafirma como efímero más allá de las personalidades cruciales para la reproducción del sistema. Así, el presente documento aspira a ilustrar cómo se traza la íntima conexión entre política doméstica e internacional, siendo un rasgo visiblemente característico entre las formaciones estatales del golfo Pérsico, a partir del estudio del caso de Irak en el periodo comprendido entre finales de los setenta y el cierre de la década posterior.

La interacción entre las políticas doméstica y exterior de Irak nos lleva a señalar hacia el paradigma teórico del conflicto de distracción, *diversionary theory of conflict*, el cual argumenta que «aquellos (líderes) enfrentados a modos de cambio de Gobierno no electorales, necesitarán distraer a quienes pueden ayudarles a mantenerse en el poder o expedir su destitución»⁵.

Culto a la personalidad y monopolio del poder: la estructura del miedo

En palabras de John Devlin⁶, Saddam Hussein es el causante de que el sistema político iraquí se transformara en una tiranía. Empero, cabe matizar que el deterioro del clima político-social en el país, casi ininterrumpido desde la proclamación de la república, fue depositando los cimientos para cada vez mayores niveles de concentración de poder y despotismo. Así lo argumenta Robert Putnam, quien identificó una relación proporcional entre sociedades civiles desarrolladas en capital social y la promoción de instituciones democráticas⁷. En esta tipología de aproximaciones teóricas, el totalitarismo en Irak engendraría una consecuencia lógica, pero no inevitable, si bien, no se debe negar la responsabilidad de los agentes involucrados y los medios extendidos a tal fin de acaparamiento, el cual vislumbró su punto álgido en

⁵ POWELL, J.: «Regime Vulnerability and the Diversionary Threat of Force», *Journal of Conflict Resolution*, 58 (1), págs. 169-196, 2012. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002712467938?journalCode=jcrb>.

⁶ DEVLIN, J.: «The Baath Party: Rise and Metamorphosis», *The American Historical Review*, 96 (5), págs. 1.396-1.407, 1991.

⁷ HOWARD, T.: *Failed States and the Origins of Violence*, Ashgate Publishing Limited, Vermont, 2014.

la combinación de la entrada masiva de ciudadanos en las estructuras del Estado, y la neutralización de la participación pública más allá de la obediencia y violencia gubernamentales.

A finales de los setenta, «el que se enfrenta» –significado etimológico del nombre de Saddam– había desplegado los recursos que respaldarían la toma del poder formal: amplias capacidades de cooptación financiera, coerción por diversos métodos y un entramado *quasi* omnisciente de agencias de seguridad⁸. La monopolización comenzó por apartar al *Partido Comunista de Irak (PCI)*, el mayor rival del *Baaz*, de la vida política. En los días previos a la quiebra definitiva del *Frente Nacional*, Zaki Khairi, miembro del *PCI*, denunciaba públicamente el arresto de 15.000 comunistas por el Gobierno⁹. A través de operaciones clandestinas y acusaciones fabricadas, la organización nacional más cercana a Moscú es implacablemente suprimida del terreno político.

El próximo paso consistió en apartar a la competencia intrapartita, de manera que no se cuestionase la autoridad de Saddam. Así, en julio de 1979, se precipitó una sucesión de arrestos de personajes clave en la cúspide del *PBAS*, culminando en la dimisión forzada del presidente Hasan al Bakr. En el inicio del año, ya se habían manifestado notables diferencias entre los dos líderes de Tikrit: por ejemplo, se cree que Bakr apostaba por una mayor moderación hacia Irán tras la Revolución Islámica¹⁰. En cualquier caso, Saddam Hussein pasó a ostentar los máximos cargos del Estado y del partido. Se completó el tránsito desde un Estado de partido único a la instauración de un feudo personal¹¹.

La figura de «Saddam se convirtió en sinónimo del Estado de Irak»¹². El proceso de «baazificación» de las instituciones públicas, unido a su vertiginoso crecimiento a raíz de la irrupción de la clase gobernante en la sociedad civil, había abierto la potencialidad

⁸ ISMAEL, T.; ISMAEL, J. S.; y PERRY, G. E.: *Government and Politics of the Contemporary Middle East: Continuity and Change*, Routledge, New York, 2016.

⁹ ZERAOU, Z.: «Irak: ¿Una nueva potencia regional?». En MUSALEM, D.; y ZERAOU, Z.: *Irán-Irak: guerra, política y sociedad*, pág. 98, Editorial Nueva Imagen, México D. F.

¹⁰ GHAREEB, A.; y DOUGHERTY, B.: *Historical Dictionary of Iraq*, Scarecrow Press, Lanham, 2004.

¹¹ GAUSE, G.: *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge University Press, New York, 2010.

¹² NALEPKA, E.: «“Saddam is Iraq and Iraq is Saddam”: Saddam Hussein’s Cult of Personality and the Perception of his Life and Legacy», pág. 7, McGill University, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/8222863/_Saddam_is_Iraq_Iraq_is_Saddam_Saddam_Hussein_s_Cult_of_Personality_and_the_Perception_of_his_Life_and_Legacy.

de instrumentalizar al partido «como fachada y canal propagandístico»¹³, presentándose el marco propicio para articular un envolvente culto a la personalidad. De hecho, el propio perfil psicológico de Saddam, quien a menudo aludía a Iósif Stalin como referente político, era tendente a tales actitudes de confundir la realidad con lo que él deseaba que fuera cierto¹⁴.

El producto central del nuevo sentido personalista del Estado fue la concepción de *Saddamiyya*, definida como una variante del nacionalismo iraquí del *PBAS* con fines panarabistas, en clave sustitutiva del pivote «nasserista» en la política regional. A su vez, en el ámbito doméstico, sin una verdadera oposición organizada y poseyendo vastos medios de difusión y adoctrinamiento, Saddam pudo construir un soporte de legitimidad basado en las asunciones paternalistas y carismáticas divulgadas por las autoridades, sumándose a las capacidades de coacción y patronazgo. De esta manera, «miles de retratos, posters, estatuas y murales fueron erigidos en su honor»¹⁵.

El culto a la personalidad era, no solo factible, sino exitoso, porque los beneficios clientelares derivados de la estatalización, si bien reducidos a aquellos permitidos o seleccionados por Saddam, venían solapados con un macrosistema de seguridad y vigilancia que desarrollaba legítimamente una gran variedad de políticas del miedo. En contraste con las pugnas mediáticas en 1968, el objetivo a partir de ahora sería generar una sensación de omnisciencia respecto al poder del Estado, lo que trasladó a la mayoría de las acciones coercitivas y antisubversivas al plano de la clandestinidad.

El miedo fabricado por el régimen implicaba directamente a la ciudadanía iraquí en términos de responsabilidad, pues a medida que crecían las organizaciones restrictivas, también lo hacían los individuos ligados al *PBAS* y al Estado. Por esta vía, en 1980, una quinta parte de la población económicamente activa en Irak estaba involucrada en una u otra forma de violencia institucional durante tiempos de paz¹⁶. Esta «simbiosis» penetrante en la esfera pública es probablemente a lo que se refería Saddam Hussein en el discurso por el 13º aniversario del golpe de Estado de 1968,

¹³ DEVLIN, J.: «The Baath Party...», *Op. Cit.*, pág. 12.

¹⁴ WOODS, K. M.; MURRAY, W.; y HOLADAY, T.: *Saddam's War: An Iraqi Military Perspective of the Iran-Iraq War*, pág. 17. Institute for National Strategic Studies of the National Defense University, Washington D. C., 2009.

¹⁵ NALEPKA, E.: «Saddam is Iraq...», *Op. Cit.*, pág. 6.

¹⁶ MAKIYA, K.: *Republic of Fear: The Politics of Modern Iraq*, pág. 38. University of California Press, Berkeley, 1998.

cuando leía que «cada vez más [el pueblo] se ha dado cuenta de que el pueblo y la revolución son un mismo cuerpo»¹⁷.

El resultado fue una sociedad que, por un lado, estaría dominada por un componente de victimario, en tanto que se presuponía dispuesta a ejercer un control estable sobre sí misma, y a recurrir cuando fuera necesario a la emergente *quasi* institución del *taqir* (informe). Y por otro, por un elemento de víctima, llegando el colectivo civil a asimilar positivamente la expectativa de ser torturado bajo determinadas circunstancias¹⁸. Estos constituirían los extremos de un proceso retroalimentado cuyo propósito era incentivar el miedo en el cuerpo político y social.

Puesto que el nuevo diseño institucional pretendía asegurar que nadie fuera lo suficientemente fuerte para amenazar al presidente¹⁹, lo mismo hubo que hacer con las Fuerzas Armadas, el grupo históricamente determinante del poder en Irak. Tras llevar a cabo una serie de purgas y someter al ejército a una intensa despolitización, Saddam pudo proceder a instaurar la hegemonía del partido y de su persona sobre aquel. Asimismo, y aprovechando la riqueza petrolera, el total de efectivos pasó de 180.000 en 1980 a 900.000 en 1990²⁰, lo que no engendraba una potencial amenaza, pues el ejército ya había sido ideologizado en la doctrina de Saddam, y el código disciplinario de «muerte por fracaso»²¹ era extremadamente eficaz.

Además, Hussein creó una milicia popular extensa y fuertemente ideologizada, que podría actuar como elemento mitigador de posibles ambiciones golpistas, o incluso como fuerza de choque si una acción subversiva del brazo militar llegase a tener lugar. En 1984, sus números rondaban los 450.000 miembros²². En cualquier caso, Saddam Hussein persistía en su recelo sobre la participación del ejército en la vida política y su rol tradicional de represión interna, especialmente en lo referente a la causa kurda.

¹⁷ HUSSEIN, S.: «President Saddam Hussein's Speech on National Day, 1981: The Thirteenth anniversary of the 17-30 July 1968 Revolution», pág. 8. *Dar Al-Ma'mun for Translation and Publishing*. Bagdad, 1981.

¹⁸ MAKIYA, K.: «The Republic...», *Op. Cit.*, pág. 67.

¹⁹ AL-MARASHI, I.: «Iraq's Security and Intelligence Network: A Guide and Analysis.», *Middle East Review of International Affairs*, 6 (3), págs. 1-13, 2002. Disponible en: https://www.academia.edu/560309/Iraqs_Security_and_Intelligence_Network_A_Guide_and_Analysis?auto=download

²⁰ FEDERATION OF AMERICAN SOCIETIES (FAS): «Iraqi Army», 1998. Disponible en: <https://fas.org/nuke/guide/iraq/agency/army.htm>.

²¹ BRODER, J. M.; y JEHL, D.: «Iraqi Army: World's 5th Largest but Full of Vital Weaknesses», *Los Angeles Times*, pág. 1, 1990. Disponible en: http://articles.latimes.com/1990-08-13/news/mn-465_1_iraqi-army/3.

²² MAKIYA, K.: «Republic of Fear...», *Op. Cit.*, pág. 32.

Acorde con José María Ullrich²³, ello brinda una parte explicativa importante de por qué, desde la toma de poder de Saddam, se insistió en involucrar en acciones exteriores a las Fuerzas Armadas iraquíes, lo que convergió con un marco regional favorecedor para la ambición hegemónica.

Irak y la aspiración de hegemonía geopolítica

Una serie de realidades domésticas e internacionales confluyeron en el tiempo con las pretensiones de Irak respecto al mundo árabe y la región del Golfo, haciendo efectiva la oportunidad de propiciar un giro sustancial a la estrategia de política exterior del Estado: el nuevo presidente de la república había destruido a sus más directos adversarios en el país²⁴; los ingresos percibidos por la industria nacional de hidrocarburos se traducían en una economía pujante; las capacidades del cuerpo militar, sumadas a su subordinación al régimen, nunca habían sido tan amplias y efectivas; las relaciones internacionales de Irak se encontraban en su punto más óptimo y diversificado; la drástica salida de Egipto de la vanguardia de los Estados y sociedades árabes; y la oportunidad de suplir el vacío geopolítico creado por el colapso del régimen del Sah²⁵. La revolución en Irán sería el suceso internacional decisivo para la entrada en la pugna por la hegemonía regional.

El monopolio doméstico de Saddam Hussein venía orquestándose desde hacía una década, y se asentó con su toma de la presidencia. Habiendo neutralizado las luchas internas que ponían en riesgo su permanencia, «el que se enfrenta» pudo centrarse en adquirir el estatus de mayor figura del mundo árabe internacional²⁶. En efecto, el poderío militar de Irak había alcanzado unos números brutos, un avituallamiento tecnológico y una cohesión corporativa bajo un mando único sin precedentes.

El Estado podía levantar en armas a un total de 1,7 millones de efectivos en 1987, repartidos en siete cuerpos de ejército, cinco divisiones blindadas y tres divisiones mecanizadas²⁷. Sin embargo, la combinación de la rigidez jerárquica, la obediencia política, tanto para ser promocionado como para la propia conservación de la vida, y el

²³ ULLRICH, J. M.: «La expansión iraquí...», *Op. Cit.*

²⁴ TRIPP, C.: *Historia de Irak*, pág. 297, Cambridge University Press, Madrid, 2003.

²⁵ ISMAEL, T.; ISMAEL, J. S.; y PERRY, G. E.: «Government and Politics...», *Op. Cit.*, pág. 242.

²⁶ ZERAOU, Z.: «Irak: ¿Nueva potencia...», *Op. Cit.* pág. 100.

²⁷ FAS: «Iraqi Army», *Op. Cit.*

acaparamiento de las decisiones unido a la inexperiencia militar de Saddam Hussein, impedía cualquier avance significativo en el profesionalismo de las Fuerzas Armadas. Por ello, no era de extrañar que, en la práctica, Irak se comportase como «el abusón del vecindario que es más lento que los demás, pero demasiado grande como para sufrir daño por sus golpes»²⁸.

La muerte del presidente Nasser y la firma de los Acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel habían supuesto un golpe crítico a la acción panarabista. No obstante, la ruptura del liderazgo egipcio dejaba un vacío estratégico que Irak estaba dispuesto a reemplazar, considerando que Arabia Saudí carecía de las capacidades y la determinación para una ambición hegemónica por entonces. Saddam dirigió la expulsión de Egipto de la Liga Árabe y Bagdad pudo erigirse como continuador de la obra unificadora «nasserista»²⁹, pero en sus propios términos.

Por último, la revolución abrió la ventana de oportunidad para demostrar que el equilibrio regional se encontraba entonces a su favor. En primer lugar, el caos transformador había dado lugar a un «régimen imprevisible y agresivo, pero también parecía débil»³⁰. El agotamiento y desorganización del vecino parecían el preludio de una victoria fácil para Irak, lo que, en el análisis geopolítico de Saddam, encerraba el efecto simbólico de alzarse como la vanguardia protectora de los intereses del arabismo frente al tradicional enemigo persa. La nueva clase dirigente de Irán había manifestado abiertamente su objetivo de exportar la revolución, engendrando una nueva amenaza para el orden regional. En el caso de Irak, ello implicaba un motor para la efervescencia social representada por la población chií, a la par que una fuente de legitimidad para reproducir un Estado policial y beligerante. Y es que Saddam Hussein tenía incrustado en su mentalidad política que «su régimen se encontraba amenazado y que, en todo caso, se ponía un freno a las aspiraciones de Bagdad de liderar el mundo árabe y de controlar los recursos energéticos del Golfo»³¹. La invención de enemigos era fundamental para justificar el miedo perseverante en el cuerpo político.

²⁸ BRODER, J. M.; y JEHL, D.: «Iraqi Army: World's 5th...», *Op. Cit.*, pág. 3.

²⁹ ZERAOU, Z.: «Irak: ¿Una nueva...», *Op. Cit.*, pág. 97.

³⁰ TRIPP, C.: *Historia de Irak*, *Op. Cit.*, pág. 297.

³¹ ULLRICH, J. M.: «La expansión iraquí...», *Op. Cit.*, pág. 9.

En el contexto de las superpotencias, la singularidad iraní llevaba a una abrupta remodelación del mapa geopolítico, pues todo apuntaba a que el discurso oficial era peligroso por el posible efecto contaminante y desestabilizador³². A los ojos de Estados Unidos, la llamada «política de los pilares gemelos» se había tornado inválida, y necesitaba de una estrategia alternativa. Dado que Irak no se consideraba un aliado factible, y Arabia Saudí carecía de un comportamiento asertivo, la llamada «doctrina Carter» se impuso en la política exterior estadounidense. A grandes rasgos, dicha construcción geopolítica exigía un rol militar más directo en el Golfo³³, lo que derivó en la búsqueda de bases regionales para articular un paraguas securitario, junto con un compendio de tropas desplegadas en caso de verse comprometidos los intereses norteamericanos en la región.

La guerra de Irak-Irán

La guerra entre Irak e Irán constituye un ejemplo ilustrativo de cómo la tergiversación y el fervor político pueden instigar una campaña militar incoherente, respecto a las capacidades propias y del enemigo, y carente de objetivos operacionales definidos. En la visión geopolítica del caudillo iraquí, una victoria rápida y contundente sobre Irán sería la clave legitimatoria de su liderazgo en la región árabe, frenaría la influencia revolucionaria entre su base ciudadana y permitiría la derogación del Tratado de Argel por un estatus más favorecedor en el *Shatt al Arab*.

Sin embargo, el problema elemental radicaba en que la politización del ejército desalentaba a los estrategas militares a la hora de formular evaluaciones honestas sobre la situación³⁴. De hecho, los propios análisis de Saddam hacían proyecciones sesgadas y erróneas. Hasta que, tras la inesperada derrota en la península de Al-Faw, quedó en evidencia el perjuicio del exceso de centralización en el mando y control, Saddam Hussein prefería actuar «como su propio jefe de inteligencia»³⁵. Respecto a la eficiencia de las tropas, dado su grado de ideologización, se tendía a anteponer

³² FUNDACIÓ SOLIDARITAT: «Análisis de Irak: Aproximación histórica del conflicto». Disponible en: <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/Irak/analisi/historia.htm>.

³³ GAUSE, G.: *The International Relations of the Persian Gulf*, Op. Cit., pág. 57.

³⁴ WOODS, K.M.; MURRAY, W.; y HOLADAY, T.: *Saddam's War: An Iraqi Military Perspective of the Iran-Iraq War*, Op. Cit., págs. 6.

³⁵ MANOSEVITZ, J. U.: «Review: The Iran-Iraq War, a Military and Strategic History», 2015. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol-59-no-2/iran-iraq-war-military-strategic-history.html>.

criterios relacionados con la moral y el ánimo, en detrimento de valores como la coordinación y el rigor organizativo.

Otro error fundamental fue asumir que la sociedad persa se encontraba tan fracturada y caótica como su imagen exterior. Según Almeyra³⁶, la cultura política iraní hace que todo ataque foráneo subordine la lucha de clases en el país al nacionalismo religioso. Y no solo eso, sino que el motivo de la guerra materializó una oportunidad ideal para aunar el apoyo popular y solidificar el nuevo *establishment*: aprovechando el fervor bélico, la oposición interna pasaría a ser sistemáticamente calificada de «enemigos del islam, pero también de traidores a la nación»³⁷. La necesidad política de perpetuar una postura de seguridad explica, en cierta medida, la extensa duración del conflicto y las varias negativas de Irán a las peticiones de alto el fuego por Saddam, sumado a un novedoso fanatismo religioso.

De esta forma, lo que se previó como un éxito sencillo mediante una táctica de *blitzkrieg*, acabó convirtiéndose en una guerra de desgaste. A partir de 1982, a medida que Irán empujaba el frente hacia el interior del territorio iraquí, y Hussein se vio obligado a promover una movilización de las masas nacionales³⁸, el factor de las alianzas internacionales entró en juego finalmente, permitiendo una victoria pírrica. La Revolución Islámica representaba una ruptura con las implicaciones geopolíticas de la Guerra Fría, por lo que había consenso en que, «tanto en la región, como fuera, una victoria militar iraní desestabilizaría radicalmente todo Oriente Próximo de un modo que no produciría ventajas ni al este ni al oeste»³⁹.

Consecuentemente, la reacción dominante, a excepción de Siria y Omán, fue el alineamiento con Irak: Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y la mayoría de las dinastías del Golfo habían cedido a un relativo liderazgo iraquí desde el inicio del conflicto, siendo receptor de importante ayuda económica y logística en su condición de «protector del arabismo»⁴⁰.

³⁶ ALMEYRA, G.: «Las bases de la guerra». En MUSALEM, D.; y ZERAOUI, Z. (eds.): «Irán-Irak: guerra, política y sociedad», págs. 23-36, 1982. Editorial Nueva imagen, México D. F.

³⁷ GAUSE, G.: *The International Relations of the Persian Gulf*, Op. Cit., pág. 66.

³⁸ WOODS, K. M.: ... Op. Cit., pág. 10

³⁹ TRIPP, C.: ... Op. Cit., pág. 306.

⁴⁰ ZERAOUI, Z.: ... Op. Cit., pág. 101.

Entre 1982 y la primera mitad de 1987, el régimen islámico dirigió mayoritariamente el curso de la guerra, pero el único triunfo relevante fue en la península de Al-Faw. Ya desde 1984, Irak había llegado a desplegar hasta 1.000 tanques y otras 1.000 piezas de artillería⁴¹, pero su poderío tecnológico seguía sin imponerse.

El punto de inflexión ocurrió a raíz de la combinación de varios elementos. Por primera vez, Estados Unidos adopta un rol directo en el conflicto e interviene para asegurar el flujo de hidrocarburos en el Golfo. Asimismo, las fuerzas iraquíes consiguieron someter a Teherán a un bombardeo *quasi* constante, a través de misiles de medio alcance. Por otro lado, desde 1987, Irak contaba con «una ventaja de más de cuatro tanques a uno; cuatro a uno en vehículos blindados; y dos a uno en piezas de artillería y misiles antiaéreos»⁴². Y en última instancia, la potencia de fuego, el uso del gas y la planificación superior⁴³ permitieron la recuperación del territorio de Al-Faw en 1988. La eficacia táctica y operacional, que novedosamente acompañó a las ya existentes capacidades del ejército, solo fue posible desde el momento en que Saddam aflojó la centralización de las decisiones y reformó a la Guardia Revolucionaria en beneficio del profesionalismo. En julio, Irán acepta eventualmente la firma de un armisticio y la vigencia de la *Resolución 598 de Naciones Unidas*.

Respecto a las consecuencias de la guerra, el cese del fuego no se tradujo en ningún tipo de recompensa destacable, más allá de los aproximadamente 1.700.000 muertos entre ambas partes⁴⁴, si bien, Gregory Gause⁴⁵ identificaría dos cambios en contraste con el *statu quo* anterior a la guerra: 1) Irak poseía un arsenal armamentístico enorme y una deuda económica desorbitada; y 2) Estados Unidos se involucra militarmente en la región en un grado sin precedentes.

⁴¹ BRODER, J. M.; y JEHL, D.: ... *Op. Cit.*, pág. 3.

⁴² FAS: ... *Op. Cit.*

⁴³ WOODS, K.M.: ... *Op. Cit.*, pág. 16.

⁴⁴ ÁLVAREZ-OSSORIO, I.: ... *Op. Cit.*

⁴⁵ GAUSE, G.: ... *Op. Cit.*

Conclusiones. Lecciones para el presente

El proceso de totalitarización de Saddam Hussein, en lugar de articular un régimen sostenido por un conjunto de pilares rupturistas con las Administraciones anteriores, materializó la consolidación de la estructura de poder dominante desde el periodo de la monarquía hachemita, con el notable matiz de vertebrar una mayor estabilidad política basada en la centralización de la legitimidad, la obediencia y el patronazgo sobre una figura única y máxima de autoridad.

El factor de riesgo de intromisión de los elementos militares en la vida política era una realidad desde el proyecto de descolonización. Hasta la llegada de Saddam a la presidencia, los altos cargos de la república venían estando acaparados por oficiales del ejército, y los cambios de Gobierno habían estado sistemáticamente propiciados desde el estamento militar. En esencia, la clave del ejército para el acceso al poder no varió en 1968, sino que lo que se transformó fue el propio ejército, pues no se rompió la conexión del régimen político con sus redes sociales históricas, fundamentalmente compuestas por familias, clanes y tribus originarias del noreste árabe suní de Irak. Paralelamente, el involucramiento constante en acciones armadas domésticas y en el exterior, el adoctrinamiento ideológico, el despliegue de una red de complicidades y lealtades, y la vigilancia de la policía secreta y los servicios de inteligencia, fueron los instrumentos elegidos para garantizar su subordinación. El monopolio de Saddam Hussein se completó a partir de la estatificación de los espacios públicos y de la sociedad civil, siendo igualmente el Estado y sus ramificaciones sometidos a un proceso de baazificación; dentro del partido, el conflicto se resolvería mediante la tribalización de las posiciones estratégicas, precediendo a la totalitarización del poder en la figura de Saddam. La incrustación del miedo en el entramado político-social y la hegemonía sobre las Fuerzas Armadas eran elementos que aseguraban la continuidad y proliferación del régimen personalista.

Como bien sabemos, y sin desestimar el efecto desencadenante de la campaña estadounidense, tal modelo de gobernanza tenía fecha de caducidad y acabó por descuidar, de manera fatídica, el nexo «contractual» que ancla a la sociedad como base constitutiva del Estado, e incluso neutralizó al Estado en sí mismo. En la coyuntura iraquí, no era difícil que los procesos político-sociales se trasladasen a otras instituciones. Hoy, asistimos a un Gobierno Central exánime, unas Fuerzas Armadas enclenques, en parte dependientes, y en parte sometidas a las presiones emanadas de los grupos armados, cuya cabeza más visible continúa siendo el paraguas de las Unidades de Movilización Popular (*Hashd al-Sha'abi*), y una economía nacional que suplica por la reconstrucción. Y en muchos sentidos, este último término, –reconstrucción–, es la dinámica perseguida e ilusionante, incluyendo en la Administración. La oficina del primer ministro, Abdel-Mahdi, persevera en mostrarse suficientemente independiente, en ser un lugar de encuentro entre Estados Unidos e Irán, y los más idealistas, dirían que convertirse en un puente. Después de casi 30 años, las relaciones con Arabia Saudí, si bien con pesadez e intermitencias –por ejemplo, a finales de junio, la inteligencia militar norteamericana sugiere que el ataque con drones de 14 de mayo que dañó el oleoducto este-oeste del Reino del Desierto no se lanzó desde Yemen, sino desde territorio iraquí–, son acogidas como un potencial balanceador de la influencia iraní y de las pérdidas derivadas de adherirse a las sanciones contra la República Islámica. Se antoja casi imposible que el Estado iraquí recupere el «agarré» doméstico y la expectativa de una proyección exterior asertiva en el horizonte observable. Hay demasiados agentes internos y externos que evitan sus vías. Devolver el peso institucional a su seno en una región donde la «persona» importa, es, indudablemente, un ejercicio de cuerda tensa.

*Javier Bordón**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos de la Universidad Carlos III de Madrid
Ayudante de Investigación en prácticas en el Centro «Rey Faisal» de Investigación y Estudios Islámicos.

75/2019

6 de septiembre de 2019

*Gloria García **

Diplomacia cultural asiática.
¿Estrategia de invasión suave a
medio plazo? (II)

Diplomacia cultural asiática. ¿Estrategia de invasión suave a medio plazo? (II)

Resumen:

El propósito de este trabajo es analizar los principales aspectos de la diplomacia cultural asiática en el siglo XXI y mostrar que, ciertos países de la región, están obteniendo poder de influir mediante diversas estrategias percibidas como amigables, pero que pueden implicar un tipo de invasión a medio plazo que refleja lo que representa la nueva diplomacia cultural.

El análisis se estructura en dos partes publicadas en dos artículos consecutivos. En la primera parte ya publicada, se trató de mostrar la actual relevancia de la diplomacia cultural, –concepto que no ha sido demasiado apreciado en el siglo XX–, su confusión con otros términos afines y su relación con la seguridad nacional en sentido amplio.

En este artículo, continuación del anterior, se analizará la nueva diplomacia cultural asiática aplicando los conceptos tratados en esta primera parte y se mostrarán algunas ideas interesantes acerca del incremento de poder e influencia de países de la región asiática.

Palabras clave:

Diplomacia cultural del Japón, diplomacia cultural de la India, diplomacia cultural de la RPCh.

***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.

Asian cultural diplomacy. A mid-term strategy of penetration?

Abstract:

The purpose of this work is to examine the main aspects of the Asian cultural diplomacy in the 21st century and to show the increasing influential power of certain Asian countries. Even though these countries are using several strategies perceived as not aggressive, they can entail a kind of soft invasion of societies in the mid-term.

The analysis is structured in two parts and published in two consecutive articles. The previous first part, already published, showed the present relevance of the new cultural diplomacy, the confusion between this term and related ones, and its relation to national security in the broad sense of the term.

This second article will examine the Asian new culture diplomacy using the concepts presented in the first part and it will show some interesting assumptions about the increasing power and influence of the Asian region's countries.

Keywords:

Japan's cultural diplomacy, India's cultural diplomacy, China's cultural diplomacy.

Nueva diplomacia cultural y *soft power* de Asia

En esta segunda parte del artículo¹, se analiza la nueva diplomacia cultural asiática aplicando los conceptos tratados en la primera parte y se muestran algunas ideas interesantes acerca del incremento de poder e influencia de países de la región asiática. El mundo está siendo testigo del creciente *soft power* asiático para tratar de influir en la percepción de sus sociedades. Para lo cual están utilizando la diplomacia cultural como una de sus principales áreas de actuación.

La notoria rivalidad entre los Estados Unidos y China, entre la que se debe incluir su *soft power* para influir en la percepción de la región de Asia-Pacífico ha hecho surgir el interés por la diplomacia cultural en otros países de Asia.

En esta segunda parte, se aplicarán los conceptos presentados al caso de Asia. *Soft power* es un concepto tan amplio, difuso y con varios significados que da lugar a que cada país lo interprete, entienda e implemente de forma diferente. Si nos centramos en la diplomacia cultural, como ya se mostró en la primera parte, existen debates sobre la denominada «nueva diplomacia cultural», sobre su objeto, sus formas de implementación y quién debe hacerlo.

Así, para poder presentar de forma coherente la nueva diplomacia cultural de Asia, el análisis se centrará en tres elementos esenciales: la educación, las manifestaciones artísticas y culturales, y los megaeventos. Así mismo, este artículo se centrará en solo tres países: Japón, India y China, por considerar que son los más avanzados en desarrollar su nueva diplomacia cultural.

Educación como diplomacia cultural de Asia

Como diplomacia cultural, la educación y la formación en sus diversas modalidades puede resultar ser un medio de penetración e influencia a medio plazo, ya que los enfoques y temas de enseñanza de cada país llevan dentro su propia forma de pensar y de juzgar lo que es adecuado, importante y deseable. Por ejemplo, las diferencias entre las universidades de los Estados Unidos y la mayoría de las europeas, ya sean públicas o privadas. Dado su propósito, la nueva diplomacia cultural apoya dos estrategias educativas: la atracción de estudiantes extranjeros al país y la expansión internacional de la formación en sentido amplio, no solo universitaria o técnica.

¹ GARCÍA, G.: «Diplomacia cultural asiática. ¿Estrategia de invasión suave a medio plazo?».

El *Times Higher Education*, elaborado por el *Asia University Ranking*², en su edición de 2019, clasificó las 350 mejores universidades para estudiar en 27 países asiáticos. En esta edición, Japón obtiene el mayor número con 103 universidades incorporadas en el ranking; China aparece con 72 instituciones; e India con 49 universidades. Tres universidades de Hong Kong están dentro de las diez mejores y las cinco superiores son: Tsinghua University (China), National University of Singapore (Singapore), Hong Kong University of Science and Technology (Hong Kong) y Peking University (China). Como curiosidad, El *Asia University Ranking* se basa en los mismos 13 criterios que el ranking mundial, pero han sido ajustados para reflejar las características de las universidades de Asia.

Manifestaciones artísticas y culturales como diplomacia cultural de Asia

Las manifestaciones culturales y artísticas son un medio percibido como cercano y amigable para mostrar lo que un país es, para captar la atención de sociedades extranjeras, así como para mantener la relación con los expatriados. Por lo tanto, esta forma de diplomacia cultural se ha ido utilizando de forma creciente por la mayoría de los países el mundo.

El arte y la cultura de los países asiáticos siempre han ejercido una misteriosa atracción en las personas de otros países externos a la región, pero también dentro de la misma. La proliferación de institutos de la cultura o de casas del país que acogen exposiciones artísticas y actos culturales son un buen ejemplo de ello.

Megaeventos como diplomacia cultural de Asia

Los megaeventos son una forma interesante de mostrar el poder nacional y causar respeto y admiración en la Comunidad Internacional. Sin embargo, es un concepto tan amplio que es difícil describirlo con una única definición, así existe una gran ambigüedad en lo que es considerado un megaevento. Se puede considerar que las características que lo perfilan son: la gran escala, el alcance e intensidad de los medios de comunicación en su difusión, la atracción de numerosos visitantes internacionales y el enorme impacto para transformar el conocimiento internacional y la economía, sociedad y medio ambiente del país que lo desarrolla.

² Disponible en: <https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/best-universities-asia>.

Algunos de los elementos que afectan al éxito o no de un megaevento son: la involucración de los medios de comunicación; el uso de las tecnologías para que la experiencia sea lo más cercana posible tanto si se asiste como si se sigue desde otro lugar; y la seguridad, pues debido a la intensa atracción mundial durante un breve período de tiempo, se han convertido en un objetivo para las manifestaciones y para las actividades terroristas.

Los megaeventos pueden ser clasificados en tres categorías generales según su principal propósito: deportivos, culturales y de negocios, aunque el aspecto económico y de influencia internacional está presente en todos ellos.

Ejemplos de megaeventos deportivos son las Olimpiadas, en sus diversas versiones, o la Copa Mundial FIFA. En los culturales, las Expos siguen teniendo visitantes mundiales. Respecto a las relacionadas con los negocios es difícil decir cuáles son megaeventos, pues su tamaño depende del sector. Así, las de mayor tamaño en regalo y decoración son mucho más pequeñas que las más grandes en alimentación. Como ejemplos se pueden mencionar *SIAL* o *ANUGA* en alimentación, *Gitex Technology Week* en tecnología, *SIMO* en informática multimedia y comunicaciones, *FITUR* en turismo, *MEDICA* en equipos y productos médicos o *China Canton Trade Fair* en diversos sectores.

Centrándonos en los megaeventos deportivos de Asia, los primeros Juegos Olímpicos celebrados en Asia fueron los de 1964 en la ciudad de Tokio, a los que siguieron Seúl en 1988, Pekín en 2008 y, por segunda vez, Tokio en 2020.

Dos ediciones de los Juegos Olímpicos de Invierno, Sapporo (Japón) en 1972, Nagano (Japón) en 1998 y Pyeongchang (Corea Sur) en 2018. Dos ediciones de los Juegos Olímpicos Juventud de Verano, en Singapur en 2010 y Nanjing (China) en 2014.

La importancia de la región asiática en el mundo del deporte está creciendo, aunque los expertos ponen en duda el motivo detrás de la competición entre los países para conseguir celebrar alguno de los principales eventos deportivos internacionales. A pesar de que el original espíritu y filosofía de la celebración de unos Juegos Olímpicos pudo ser noble, en la actualidad para los países que los celebran significan algo más relacionado con mostrar poder y aumentar la influencia a nivel mundial.

Diplomacia cultural de Japón

Con el cambio de siglo, Japón ha modificado su estilo de diplomacia cultural, quizá para reforzar el mensaje de país no anclado en el pasado que su primer ministro está consiguiendo con todas las reformas realizadas y en curso.

A mediados del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, Japón se desarrolló económicamente a un ritmo vertiginoso inundando todos los mercados con productos japoneses, acontecimiento conocido como «el milagro japonés». Esto inquietó a los occidentales que percibían a Japón como una posible amenaza. Para suavizar esta visión, Japón lanzó sus tradiciones culturales, filosóficas y artísticas a los países que consideraba relevantes en aquellos momentos. Ejemplos como el idioma japonés, la filosofía zen, la ceremonia del té (*Chadō*), la caligrafía (*Shodō*), el arreglo floral (*Ikebana*), la papiroflexia (*Origami*) o las artes marciales (*Judō*, *Kendō*) adaptados al pensamiento occidental para resultar atractivos, son conocidos por todos.

Sin embargo, en el siglo XXI el mensaje a transmitir es otro: el de país que ha dejado de estar lastrado por el pasado, que es avanzado tecnológicamente y que está realizando importantes reformas en las estructuras y sistemas del país para recuperar su liderazgo mundial.

Así, desde 2006, la diplomacia cultural japonesa ha empezado a promover en el exterior otros medios más novedosos que sus tradiciones culturales y artísticas y, de esta forma, se basa más en las artes populares como manga o anime, la cultura popular como *Cool Japan*, el sushi, sake, udon y ramen, los videojuegos o la cultura kawaii. Los embajadores kawaii, por supuesto, no son diplomáticos, sino personas «adorables y encantadoras» que transmiten las últimas tendencias en diseño, música y estilo de vida. De la misma forma que los megaeventos como los *Juegos Olímpicos de Tokio 2020* o los increíbles espectáculos audiovisuales de alta tecnología como *Hatsune Miku*³.

Cool Japan

Cool Japan combina la cultura tradicional japonesa con su cultural popular y los negocios, sin mencionar la influencia del país en los diversos foros internacionales. En

³ HATSUNE MIKU. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=T0O3tJBm7jA>; Hatsune Miku es una Vocaloid japonesa desarrollada y distribuida por Crypton Future Media, Inc. Una Vocaloid es una aplicación software desarrollada por Yamaha Corporation que sintetiza la voz y es capaz de cantar: https://vocaloids.fandom.com/wiki/Hatsune_Miku.

el caso de Japón, se da una efectiva colaboración entre el sector privado y el público, uno creando y el otro ayudando a difundir internacionalmente, como es el caso del canal internacional *NHK*. Sucede lo mismo mediante la concesión de premios y títulos honoríficos y económicos a artistas portadores de activos culturales intangibles.

El concepto de *Cool Japan* aparece en un artículo de 2002⁴, mencionado por el Gobierno japonés en un informe de 2003 y apoyado por el entonces primer ministro Koizumi Jun'ichirō. La iniciativa comenzó en 2010 de la mano del METI⁵, en 2013 se estableció el Council for the Promotion of Cool Japan, y también el MOFA⁶ ha incorporado este concepto en sus actividades adoptando oficialmente la diplomacia de la cultura popular.

En Tokio, se creó la Digital Hollywood University⁷, en la zona de Akihabara, que se centra en el aprendizaje de la plasmación digital de la cultura. Curiosamente, la industria musical japonesa es la segunda más grande del mundo y se centra en los «ídolos al estilo japonés», tales como el concepto del grupo musical *AKB48* de Akihabara (Japón) que ha sido replicado en otros países asiáticos, pero siempre manteniendo dos características: el número de 48 artistas femeninas y que son locales.

Tokio 2020

La nueva diplomacia cultural japonesa relacionada con los Juegos Olímpicos de 2020⁸ se empezó a observar en 2016 en la ceremonia de clausura de la edición de 2016 en Río de Janeiro en la que se presentó la siguiente edición en Tokio.

El *Tokyo Show* que se exhibió mostró un amplio abanico de todos los activos que Japón posee para obtener *soft power*. Una combinación de tecnología láser impactante con los personajes mundialmente conocidos de los videojuegos y del manga aparecieron junto con otros elementos del *Cool Japan*, creando un espectáculo multimedia sorprendente e inesperado. El espectáculo también implicaba varios aspectos importantes como mostrar el nuevo Japón del siglo XXI o la diversidad que realmente existe en este país, siempre percibido desde el exterior como un bloque homogéneo. Sin duda, el primer ministro Shinzo Abe predicó con el ejemplo sobre el

⁴ MCGRAY, D. (2002): «Japan's gross national cool». *Foreign Policy*, 130 (May/June), págs. 44-54.

⁵ METI: Ministry of Economy, Trade and Industry, Japan.

⁶ MOFA: Ministry of Foreign Affairs, Japan.

⁷ DHU. Disponible en: <https://www.dhw.ac.jp/en/about/>.

⁸ Disponible en: <https://tokyo2020.org/en/games/plan/>.

ejercicio de la diplomacia cultural cuando surgió al final con la gorra de *Super Mario* y un balón en la mano. Una interesante muestra de que Japón se está abriendo al exterior y está cambiando.

Los Juegos Olímpicos de Verano que se organizan en Tokio tendrán lugar en julio del próximo año 2020. Este tipo de megaeventos implica un gran número de aspectos para el país que lo organiza que debe haber solucionado por anticipado para que los asistentes tengan una experiencia gratificante, haciendo que su estancia sea cómoda, fácil, inolvidable en sentido positivo; en una palabra, *omotenashi*, el estilo japonés de hospitalidad. Esta experiencia satisfactoria no solo incluye facilidad de acceso, sino transporte, hospedaje, alimentación, servicios médicos (altas temperaturas y humedad) y seguridad (resolución de situaciones de crisis).

Tokio es la mayor área metropolitana del mundo, según Naciones Unidas, y las multitudes son algo habitual. El nuevo estadio nacional albergará más de 60.000 personas, aunque se espera que los visitantes sean de varios millones. Parece que estas dificultades están resueltas y que el deporte mundial y la alta tecnología japonesa serán los protagonistas de este megaevento.

En estos Juegos Olímpicos se aplicará el proyecto *5G-MiEdge*⁹ basado en la tecnología 5G, fase 2, que supone un cambio de paradigma desde las redes centrales al diseño centrado en el usuario-aplicación, que permitirá a cada usuario obtener y almacenar información sobre transportes, lugares donde comer, lugares que visitar, rutas y traducción a diferentes idiomas incluso de la carta de restaurantes, mediante conexiones inalámbricas de alta velocidad que permitan acceder a grandes cantidades de información cuando sea necesario.

El deporte es una forma de expresión humana y, como tal, hace que las personas interactúen respetando las reglas de los juegos. De hecho en 2005, Naciones Unidas creó «el Año del Deporte y de la Educación Física», para mostrar la importancia del deporte como una herramienta que ayude a superar los retos y conflictos. A su vez, la investigación académica ha confirmado que el deporte promueve la interacción y la amistad, uno de los pilares de la nueva diplomacia cultural.

⁹ 5G-MiEdge goes beyond this concept and proposes a new architecture as a scalable and distributed system, where radio access, computing, and contents are all considered parts of a unified pool of resources that need to be allocated jointly, and dynamically, depending on users/applications' requests, in a truly user/application centric vision.

Formación japonesa en el mundo

En lo referente a la educación y, con el objeto de reflejar una vez más los diferentes enfoques de los tres países considerados, en el caso de Japón se desarrollarán dos ejemplos: la Japan Foundation y el Vietnam-Japan Institute for Human Resources Development.

La Japan Foundation¹⁰ fue establecida en 1972 y, en la actualidad, con visitar su página web japonesa, no la española, uno se puede hacer una idea de todo lo que ofrece y de su gran interés en la región asiática. El Asia Center fue establecida en 2014 como una unidad especializada de la Japan Foundation cuyo objetivo es conectar personas, expandir redes y desarrollar programas culturales en toda Asia. Iniciativa que resulta muy interesante. Tan solo decir que la Japan Foundation sigue un enfoque occidental, similar al de sus homólogos europeos, se enfoca en los intercambios culturales y artísticos, en la participación de actos y en la enseñanza del idioma japonés.

El otro caso que se presenta a continuación es una muestra de la forma en que Japón trata de influir en la región asiática, complementando los aspectos económicos y de defensa. Se trata de la iniciativa pública de crear una universidad en Vietnam bajo el Tratado Japan-Vietnam. El Vietnam Japan Institute for Human Resources Development¹¹ (VJCC) está operativo en sus centros de Hanoi y Ho Chi Minh.

El propósito compartido es mejorar el lenguaje japonés en la educación vietnamita y expandir el modelo educativo japonés promoviendo los intercambios interuniversitarios entre ambos países. Se enfoca en desarrollar recursos humanos de alta calidad en negocios, gestión y administración, siguiendo el espíritu japonés y formar a los futuros líderes conectando conocimiento, tecnología y habilidades, tanto para empresas como para la sociedad. Desarrolla cursos de grado, así como intercambios para realizar cursos de máster y doctorado en universidades japonesas, y diversos cursos cortos en ambos países. También se desarrollan programas de entrenamiento a través de prácticas para transferir habilidades técnicas de Japón a Vietnam.

Diplomacia cultural de la India

El inherente *soft power* que irradia la India procede de la percepción generalizada de ser un país no amenazante, con un gran bagaje cultural, y con ancestrales tradiciones

¹⁰ JAPAN FOUNDATION. Disponible en: <https://www.jpf.go.jp/e/>.

¹¹ JAPAN INSTITUTE FOR HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT. Disponible en: www.vjcc.org.vn.

espirituales. Acorde a académicos indios¹² la diplomacia cultural y el *soft power* de la India no es solo una percepción del resto del mundo, sino que tiene una antigua tradición en el país.

Sin embargo, la India no ha sabido utilizar esta favorable percepción como medio de convertir su influencia tácita en explícita. Su primer ministro, Narendra Modi, está desarrollando de forma consciente la nueva diplomacia cultural india y podría decirse que, al igual que su homólogo japonés Abe, Modi es el primer ejemplo de diplomacia cultural de su país, fuera y dentro.

En este artículo se considera que entre los muchos elementos culturales que han permitido a la India ser parte de la vida de otras sociedades, quizá sin proponérselo, se podrían nombrar la diáspora india, las antiguas filosofías y prácticas espirituales, y la democrática diversidad cultural, por no mencionar la cocina india.

Tradiciones filosóficas, espirituales y sabiduría ancestral

Algunas tradiciones indias relacionadas con el budismo permanecen asociadas al país en la mente de muchos extranjeros y, en la actualidad, son una fuente de *soft power* y de diplomacia cultural porque están apoyadas por el Gobierno y por su primer ministro.

Budismo

La filosofía budista se originó en la India, en Lumbini, actual Nepal. En la actualidad, está presente en todo el mundo a través de sus más de 3.000 escuelas o ramas budistas adaptadas a los países donde se establece. Aunque es una filosofía de pensamiento minoritaria en la India permanece en la vida diaria mezclada con el hinduismo.

Yoga

El término yoga agrupa diversas disciplinas mentales y físicas originadas en la India y que siguen practicándose tanto en el budismo como en el hinduismo. Sin embargo, su dispersión en Occidente lo ha convertido en ejercicios para estar en forma con una capa espiritual. La mayoría de los estilos de yoga en la actualidad son variaciones

¹² Parama Shinha Palit.

del hatha yoga y así, la Indian Yoga Association¹³ (IYA) formada por las más eminentes instituciones de yoga de la India trata de mantener las tradiciones del yoga indio, desarrollando nuevas aplicaciones basadas en los textos antiguos, así como la investigación, enseñanza y práctica del yoga. Un aspecto de gran relevancia en las sociedades del siglo XXI son los efectos del yoga sobre el bienestar mental y físico de las personas de edad más avanzada. A este conocimiento mundial, se une el logro del primer ministro, Narendra Modi, al conseguir que en 2014, Naciones Unidas proclamase el 21 de junio como el «Día Internacional del Yoga»¹⁴.

Ayurveda

Ayurveda o la ciencia de la longevidad es la forma de la medicina tradicional india y se basa en la naturaleza. El primer ministro Modi se involucra en los elementos de la India y los potencia como diplomacia cultural y así, en el Día Nacional de Ayurveda, inauguró el primer hospital de Ayurveda en Delhi denominado All India Institute of Medical Sciences (AIIMS) que integra las medicinas tradicional y moderna.

Diáspora india

En origen, «diáspora» significa «dispersión», pero el término ha evolucionado para referirse a las personas que residen en un país diferente al suyo de origen y que comparten ese origen y cultura. Para el Gobierno de la India, la diáspora engloba un grupo de personas cuyos orígenes son indios o que son ciudadanos indios aunque vivan temporal o permanentemente en otro país. En diciembre de 2018, había casi 31 millones de indios no residentes (*NRIs*, por sus siglas en inglés) y personas de origen indio (*PIOs*, por sus siglas en inglés) viviendo fuera de la India dispersos en 146 países, por lo que es una de las mayores diásporas del mundo.

La importancia de la diáspora india como elemento de diplomacia cultural reside en la promoción de sus costumbres, comida y películas en los países donde residen, y permite crear redes a nivel mundial, que atraen a los locales interesados por la cultura de la India, sin salir de su propio país. Desde 1997, los *NRIs* tienen una plataforma online, *NRIOL*¹⁵, pero consideran que lo que más les vincula es Bollywood.

¹³ INDIAN YOGA ASSOCIATION. Disponible en: <http://www.yogaiya.in>.

¹⁴ Disponible en: <https://www.un.org/en/events/yogaday/>.

¹⁵ *Non Residents Indians Online (NRIOL)*. Disponible en: <https://www.nriol.com/indiandiaspora/>.

Manifestaciones artísticas y culturales como diplomacia cultural de la India

Aunque la música y danza tradicionales indias tienen una audiencia global reducida, la cultura popular tiene un gran número de seguidores internacionales, especialmente Bollywood que, aunque es un fenómeno relativamente reciente en Occidente, ha sido muy popular en Rusia y en China desde comienzos de los años cincuenta.

Desde luego Bollywood, al igual que hizo en el siglo XX Hollywood, es un medio de transmisión de la cultura y costumbres de la India ejerciendo una influencia tácita en las sociedades de todos los países.

Formación india en el mundo

La promoción del conocimiento de la India en el exterior es realizada por el Indian Council of Cultural Relations (ICCR) a través de sus 35 centros culturales en el exterior, a los que se sumarán otros 15 próximamente. Los servicios ofrecidos varían según las necesidades de cada país, abarcando desde clases con diplomas en algunos países hasta seminarios avanzados y debates intelectuales en otros.

La educación superior de la India está formada por 799 universidades, 39.071 escuelas superiores y 11.923 instituciones autónomas y como el resto del mundo también utiliza la doble vía de atraer estudiantes extranjeros y de internacionalizarse en otros países. Un tercio de los estudiantes que van a la India a realizar programas universitarios proceden del Nepal y de Afganistán y los principales acuerdos con universidades extranjeras son de Reino Unido y de los Estados Unidos.

El ICCR también ha establecido cátedras de estudios indios en diversas universidades extranjeras con el propósito de educar a estudiantes extranjeros sobre la India y crear un núcleo para desarrollar estudios sobre la política, economía, sociedad y cultura del país, llevando a cabo actividades académicas tales como investigación, seminarios, publicaciones, conferencias y la interacción con los académicos locales.

Megaeventos al estilo indio

India ha sido sede de megaeventos deportivos como la celebración en 2010 de los XIX Juegos de la Commonwealth de Delhi o los Juegos Asiáticos de 1982.

Sin embargo, en el caso de la India se puede considerar más interesante los elementos de diplomacia cultural de las diversas celebraciones mundiales anuales.

Ejemplo de ello son el *Pravasi Bharatiya Divas*, o Día de la Diáspora India, que se celebró por primera vez en 2003 y es un tributo a las aportaciones de la comunidad india en el exterior al desarrollo de la India; el Día Mundial del Yoga; o la celebración del *Diwali* que no solo es el Festival de las Luces, sino que marca el comienzo del año nuevo hindú y es una de las más importantes celebraciones nacionales de la India.

También eventos comerciales de ámbito mundial tales como la *Vegan India Expo* o la *World Assembly on Ayurveda, Yoga & Naturopathy*.

Dalai Lama como diplomacia cultural indirecta en la India

Por último, no se puede obviar lo que se considera como un importante elemento indirecto de la diplomacia cultural relacionada con la India. Se trata del Dalai Lama que reside en una ciudad del norte de la India llamada Upper Dharamsala.

Miles de viajeros acuden frecuentemente para participar en las diversas enseñanzas públicas que el Dalai Lama ofrece cada año, pero también para realizar cursos sobre cultura y arte del Tíbet, para retiros de yoga y meditación o sencillamente para sentirse cerca del Dalai Lama y estar en el lugar en el que reside junto con 15.000 tibetanos. Él siempre se refiere a la India como su segunda patria desde 1960 y dice que lleva la mayoría de su vida viviendo allí gracias a la comprensión de la India. Valora públicamente las tradiciones y antiguos textos indios y resalta la importancia de las enseñanzas recogidas de la Universidad de Nalanda. Buen ejemplo de diversidad y paz que el resto de países pretenden alcanzar.

Diplomacia cultural de China

Quizá los dos elementos más importantes de la nueva diplomacia cultural china sean los Institutos Confucio y la *Belt Road Initiative (BRI)*. Están dirigidos a diferentes ámbitos de influencia, educativo y económico y, en este artículo, se incluyen como elementos de nueva diplomacia cultural porque hay un Gobierno detrás. Proclaman conceptos amigables y están difundiendo concepciones que atraen a muchos países, –culturales, idiomáticos o negocios para todos–, es decir, se basan en una astuta combinación de ayuda e influencia.

Institutos y aulas Confucio

El primer Instituto Confucio se fundó en 2004 en Seúl y actualmente hay unos 539 por todo el mundo, incluyendo institutos y aulas. Están supervisados por una institución pública, denominada Hanaban, adscrita al Ministerio de Educación de la República Popular de China.

También tratan de difundir el idioma y la cultura china, pero su estrategia es algo diferente a la de otros centros culturales, como la Japan Foundation, el Instituto Cervantes o el British Council, ya que se integran dentro de las universidades y colegios de cada ciudad a la que se dirigen, aportando profesores, libros de texto y fondos (importe de entrada y cantidad mensual). China sabe que el entorno educativo suele tener carencia de fondos y que está ávido de conocimientos sobre su país. Los Institutos Confucio aportan conocimientos y dinero a universidades y escuelas, de ahí que sean bien recibidos y aceptados, al menos en un primer momento. Este hecho ha levantado polémica, especialmente en los Estados Unidos y Canadá alegando impedimentos a la libertad académica, falta de transparencia, censura y otros temas que difícilmente se pueden sintetizar en unas palabras¹⁶.

Las aulas son la versión de los institutos en los centros de secundaria y las partes locales involucradas expresan preocupaciones sobre lo que los niños pueden aprender, además de cultura tradicional china y el aprendizaje del mandarín, con profesores invitados de China.

Belt Road Initiative (BRI)

En 2013, Xi Jinping anunció un proyecto ambicioso para construir una infraestructura de transporte desde China a Europa a través de Asia central y del sudeste asiático. Conocida por sus siglas *OBOR*, *One Belt, One Road*, el Gobierno chino decidió que su nueva denominación sería *Belt Road Initiative (BRI)* a partir de 2016. Una curiosidad que sorprende a muchos es que la parte *Belt* se refiera a las rutas terrestres y la parte *Road* a las rutas marítimas.

La *BRI* representa el 65% de la población mundial y el 40% del PIB mundial e incorpora a más de 60 países y 76 puertos localizados en las principales rutas marítimas.

La *BRI* no es un megaevento por tener un carácter más permanente, pero sí es un

¹⁶ Disponible en: <https://www.nas.org/reports/outsourced-to-china/full-report>, <https://inthenameofconfuciusmovie.com>.

megaprograma que, además de ayuda financiera denominada «trampa-financiera» en algunos foros, trata de establecer relaciones pseudoamigables con los países vecinos y obtener la correspondiente influencia.

La financiación de los proyectos procede del Banco Asiático de Inversión de Infraestructuras (*AII*B, por sus siglas en inglés), del Silk Road Fund y de los bancos nacionales chinos como el Export-Import Bank.

La pieza central de la *BRI* son sus seis corredores económicos, así como otros elementos complementarios que están surgiendo (Figura 1).

The Land Silk Belt: 6 corredores económicos como pieza central:

- Bangladesh – China - India – Myanmar (BCIM) = del sur de China a Singapur
- China – Asia central – Asia occidental = del oeste de China a Turquía
- China – península indochina = del sur de China a Singapur
- China – Mongolia – Rusia = del norte de China al este más distante de Rusia.
- China – Pakistán (CPEC) = proyectos de infraestructura por todo Pakistán, puerto de Gwada, vía marítima a África y Asia occidental.
- New Eurasian Land Bridge = 39 rutas de trenes de carga uniendo China con 9 países de Europa por ferrocarril: Xinjiang, Kazakstán, Rusia, Bielorrusia, Polonia, Alemania.

The Maritime Silk Road: sudeste asiático, Oceanía y África oriental mediante la inversión en puertos a lo largo del mar del sur de China, océano Índico y océano Pacífico.

Ice Silk Road: Rusia y China, ruta del mar en el Ártico.

Digital Free Trade Zone: Alibaba y portales e-commerce del sudeste asiático.

Zonas económicas especiales siguiendo el modelo de la ZEC de Shenzan (1980).

Figura 1: *Belt Road Initiative*.

Resulta de suma curiosidad ver los debates internacionales sobre si el *BRI* es la solución amistosa propuesta por China o si es una gran estrategia de poder e influencia mundial. Algunos expertos dicen que China tan solo está llevando a la práctica soluciones para sus problemas internos; otros que está apropiándose del mundo poco a poco o que está posicionándose estratégicamente en las esferas económica, militar y relacional para cuando llegue el momento. Solo el tiempo lo dirá. Lo que sí se puede decir en la actualidad es que la *BRI* aúna motivaciones

estratégicas de China con formas de solucionar sus necesidades internas. Entre las primeras se pueden mencionar la estabilidad regional, el crecimiento económico de la región, la expansión de su área de influencia y cambiar el poder geopolítico mundial. Las segundas, se centran en continuar con su desarrollo económico de la forma más estable posible, es decir, conseguir garantizar sus fuentes de energía, unificar la nación mediante el desarrollo económico y evitar la trampa de la economía media serían logros importantes y el *BRI* podría ser el modo de conseguirlo.

Manifestaciones artísticas y culturales como diplomacia cultural de China

Cabe destacar la celebración del año nuevo chino que se realiza en multitud de ciudades del mundo y que, como el caso de Madrid, parece más una fiesta local por la cantidad de promoción callejera que se da. Adicionalmente, en cualquier ciudad hay continuas exposiciones y exhibiciones de danza, música, kung-fu, caligrafía, pintura contemporánea y tradicional o de imágenes de papel cortado.

Los megaeventos como diplomacia cultural de China

Los Juegos Olímpicos celebrados en Pekín en 2008 serán recordados como la edición en la que se batieron 130 récords olímpicos con una fastuosa ceremonia de apertura y unas instalaciones impresionantes.

En el caso de Pekín, un elemento importante que afectaba a visitantes, deportistas y ciudadanos era la pésima calidad del aire y la polución en esta ciudad y en otras tres de alrededor. No es momento para describir las fuertes medidas que se implementaron para conseguirlo, prerrogativa de un Gobierno autoritario, pero se debe decir que se consiguió reducir en gran medida antes y durante. La duda es si se mantendrá en el tiempo cuando aparezcan otras prioridades.

Conclusión

¿Es la diplomacia cultural una estrategia asiática a medio plazo?

1. Como se han ido desarrollando, la diplomacia cultural de los tres países considerados son diferentes no solo en el enfoque, sino en la forma de utilizar elementos generalizados para obtener *soft power* positivo.
2. Japón utilizó su cultura y artes tradicionales para cambiar percepciones en el siglo XX, y en el siglo XXI está promoviendo las artes populares y los eventos audiovisuales con tecnología de última generación.
3. Obtener percepciones positivas parece que tiene una larga tradición en la India. Desde hace siglos, millones de personas han viajado hasta la India para encontrar lo que les faltaba en sus vidas y creían poder encontrar allí. Como se ha mostrado, el primer ministro Modi utiliza estas percepciones ya creadas en las sociedades extranjeras para desarrollar su nueva diplomacia cultural.
4. Esta forma de obtener influencia internacional es relativamente nueva en la República Popular de China. Como se ha presentado, uno de sus objetivos es común con el de Japón de mediados del siglo XX, es decir, como forma de suavizar la percepción de temor provocada por su auge económico.
5. La diplomacia cultural excesiva tiene implicaciones poco «suaves» tanto interna como externamente. El respeto por la diversidad cultural propia requiere no utilizar un significado homogéneo y único de la cultura nacional. El respeto por otras culturas diferentes a la propia requiere no tratar de imponer la forma de interpretar la realidad o pensamiento ni los valores de un país a otros.
6. La diplomacia cultural asiática del siglo XXI está relacionada con el concepto de seguridad nacional en sentido amplio¹⁷. La cultura puede utilizarse como invasión sutil de otros países, pero también autodefensa del propio. Desde este enfoque, podría entenderse que los Estados Unidos colonizaron culturalmente una parte del mundo mediante la implantación de sus valores intangibles, tales como la libertad individual, la justicia, la democracia, entre otros, así como de su estilo de vida.

¹⁷ The Copenhagen School of Security Studies (CSSS), places particular emphasis on the non-military aspects of security, representing a shift away from traditional security studies.

7. En diplomacia cultural es importante no ir en contra de lo que se percibe, sino aceptarlo y utilizarlo de una forma positiva. Ejemplo de ello fueron las actuaciones de Abe, en Río de Janeiro, y de Modi en el Día Mundial del Yoga. Pocos conseguirán imaginarse a Xi Jinping en un vídeo practicando kung-fu. Sin duda, «lo cortés no quita lo valiente».

*Gloria García**

Doctor en Economía-Japón y Asia

Director de «Asia Knowledge & Thinking» e «Innovación Estratégica Creativa».

*Gorgonio Martínez Atienza**

Divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional

Divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional

Resumen:

La protección penal de las invenciones objeto de patente de interés para la defensa nacional tiene su base en la tipificación del delito del Artículo 277. La defensa nacional como interés jurídico-legal, en España, constituye el bien jurídico protegido por el delito de divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional. La relación del delito del Artículo 277 con los delitos contra la propiedad industrial deriva solo de la singular naturaleza de su objeto material que es la patente de interés para la defensa nacional. Es un delito no pluriofensivo contra la defensa nacional, tipo penal en blanco de tendencia o simple actividad, de peligro abstracto, de efectos permanentes, especial propio, aunque también doctrinalmente se considera común y perseguible de oficio. Las personas físicas y jurídicas solicitantes y titulares de una patente de interés para la defensa nacional están obligadas a guardar secreto, lo que determina que las mismas pueden ser sujetos activos de esta infracción penal.

Palabras clave:

Delito, invención, patente, sujetos, divulgar, intencionadamente, penalidad, defensa.

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

Intended disclosure of the invention object of patent of interest for the national defence

Abstract:

The criminal protection of the inventions under a patent of interest for the national defence has its base in the typification of the crime of art. 277 in the Spanish Law. The national defence, as legal interest in Spain, constitutes the legal right protected by the crime of intentional disclosure of the invention under a patent of interest for national defence. The relation of the offense of art. 277 with the crimes against industrial property derives only from the singular nature of its material object, which is the patent of interest for national defence. It is a crime not pluriofensive, against the national defence, criminal type in white of tendency or simple activity, of abstract danger, of permanent effects, special own although also doctrinally it is considered common and prosecutable. The natural and legal person applying for and holding a patent of interest for national defence are obliged to keep secret, which determines that they can be active subjects of this criminal.

Keywords:

Crime, invention, patent, subjects, disclose, intentionally, penalty, defence.

Introducción. La protección penal de las invenciones objeto de patente de interés para la defensa nacional

Su tipificación se encuentra en el Artículo 277 del Código Penal, que tiene como base jurídica la normativa nacional, comunitaria e internacional relacionada esencialmente con la defensa nacional y la patente de invención. Las consideraciones científicas relacionadas con esta infracción penal y la jurisprudencia relacionada con los delitos integrados por expresiones jurídicas que se contemplan en el Artículo 277 y, especialmente en los delitos «de descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional» tipificados en los Artículos 598 a 603 del Código Penal Común y en el Artículo 26 del Código Penal Militar.

Bien jurídico protegido: defensa nacional

El Artículo 30.1 CE consagra la defensa de España como un derecho de los españoles y es una función estatal que se caracteriza por su permanencia, dinamicidad, integridad, obligatoriedad y sistematicidad, además de por su carácter preventivo y ejecutivo (actualmente debe ser considerada dentro del contexto de la existencia de organizaciones internacionales y de un mundo cada vez más globalizado).

La defensa nacional como interés jurídico-legal en España constituye el bien jurídico protegido por el delito de divulgación intencionada de la invención objeto de patente secreta en perjuicio de la defensa nacional. Por ello, parece discutible su previsión en los delitos relativos a la propiedad industrial, siendo la respuesta jurídico-penal adecuada en cuanto a su ubicación en los delitos de descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional tipificados en los Artículos 598 a 603 del Código Penal.

Conceptualizamos la defensa nacional como el conjunto de recursos materiales y humanos destinados al cumplimiento de las actividades políticas, civiles y militares desarrolladas por el Estado para la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España, que como país integrado en la Unión Europea y en organizaciones internacionales, participa en el orden internacional con intereses nacionales y globales que impulsar y defender para la consecución y mantenimiento de la paz y seguridad.

Defensa nacional como elemento normativo

En el delito tipificado en el Artículo 277 CP, la defensa nacional es considerada, además de como el bien jurídico protegido, un elemento normativo sobre el que casi todas sus definiciones tienen en común el que toman como referente la oposición del elemento normativo a elemento descriptivo, según precise de un proceso valorativo o no para comprenderlo o de remisión a una norma, no existiendo entre ambos grupos de definiciones una diferencia o desconexión drástica.

Objeto material

La relación del delito del Artículo 277 con los delitos contra la propiedad industrial deriva solo de la singular naturaleza de su objeto material, constituido por la solicitud de patente o la patente concedida.

Entendemos por «patente de invención» el título concesional constitutivo por el que se reconoce oficialmente la invención de un producto o de un procedimiento industrial y el conjunto de derechos exclusivos con fines industriales reconocidos a su titular por un periodo de tiempo limitado para la divulgación y explotación en el territorio nacional, europeo o internacional de una invención que sea novedosa, implique una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial.

El régimen legal de las patentes de interés para la defensa nacional se establece en los Artículos 111 a 115 LP y en el *Reglamento para la Ejecución de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes*, aprobado por el *Real Decreto 316/2017 de 31 de marzo* que se refieren a todas las solicitudes que en principio pueden interesar a la defensa nacional.

Naturaleza jurídica

El delito del Artículo 277 CP es una infracción penal, no patrimonial ni socioeconómica (delito no pluriofensivo); se trata de un delito contra la defensa nacional (mejor criterio sistemático de ubicación que el adoptado por el legislador); es un tipo penal en blanco (se construye sobre unas disposiciones preceptivas de naturaleza extrapenal la materia prohibida que debe ser integrada por el complemento indispensable de la contravención de la normativa de patentes); es un delito de tendencia o simple actividad (no exige el precepto de la materialización de un perjuicio determinado); es un delito de peligro abstracto (la infracción penal se produce con el mero hecho de divulgar intencionadamente la patente secreta, sin necesidad de ninguna consecuencia ulterior, lucrativa o perjudicial y su incorporación al Código Penal responde a la necesidad de protección en abstracto del bien jurídico de la defensa nacional); es un delito de efectos permanentes (crea una situación antijurídica que no está en la voluntad del autor cancelar); es un delito especial propio (solo quien conoce la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional puede ser sujeto activo, aunque Diego Manuel Luzón Peña considera que se trata de un delito común); y es un delito perseguible de oficio (infracción penal perseguible de oficio como delito contra la propiedad industrial después de la *LO 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación del Código Penal*, y, como delito contra la defensa nacional por afectar a los intereses generales).

Sujetos activo y pasivo***Sujetos activos***

Las personas físicas y jurídicas solicitantes y titulares de una patente de interés para la defensa nacional están obligadas a guardar secreto, lo que determina que las mismas pueden ser sujetos activos del delito del Artículo 277 CP (tercera persona física, autoridad o funcionario público y particular, perteneciente a la empresa o no donde se divulga la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional –incluido el propio solicitante inventor o titular de la patente por su especial régimen de sometimiento al secreto–; y una persona jurídica en su condición de solicitante o titular de la patente secreta con base en los Artículos 31 bis a 31 CP).

Sujeto pasivo

El Estado, como titular del bien jurídico que protege y se lesiona con la realización de la acción típica contemplada en el Artículo 277 CP.

Acción típica***Tipo objetivo***

La conducta típica en el Artículo 277 CP consiste en «divulgar» la invención objeto de una patente de interés para la defensa nacional, ya sea en fase de solicitud o definitivamente registrada por parte del solicitante o su titular. La divulgación consiste en poner el contenido de una invención objeto de una patente secreta al alcance de quien no está autorizado para su conocimiento, ya sea el público en general o un grupo limitado de personas. Con la divulgación se pone en conocimiento de terceros no autorizados el objeto de la patente de interés para la defensa nacional.

Tipo subjetivo

La conducta típica es la divulgación intencionada, o con dolo directo o de consecuencias necesarias (la exigencia de una especial carga volitiva en el dolo se pone de manifiesto con la expresión «intencionadamente» y parece excluir la posibilidad de comisión a título de dolo eventual). Cuando el delito solo se puede cometer en forma dolosa, cualquier error de tipo probado por quien lo alega excluye la pena, y su apreciación depende en cada caso de que los datos objetivos y materiales probados permitan inferir la existencia del error como conclusión razonable.

La divulgación para ganar relevancia penal ha de hacerse «en perjuicio de la defensa nacional»; y serán atípicas las divulgaciones inocuas para el interés protegido, o porque después de solicitada la patente no llegue a otorgarse el carácter secreto, o aún, siendo concedida, no ofrezca interés en el ámbito de la defensa. La expresión «en perjuicio de» si se identifica con el «ánimo de perjudicar la defensa nacional» puede ser considerado como un elemento subjetivo del injusto del delito del Artículo 277 CP, aunque puede vincularse esta expresión con la exigencia de la apreciación de la idoneidad objetiva de la conducta para lesionar el interés de la defensa nacional y con la exigencia típica de producción de un perjuicio para la misma. Parece altamente improbable que el tipo exija que la divulgación de una solicitud de patente secreta lesione de manera efectiva la defensa nacional, y la idoneidad objetiva de la divulgación para perjudicar la defensa nacional, que no requerirá siquiera que haya puesto en peligro concreto la misma, se insinúa como un importante elemento de delimitación de la relevancia penal de estas conductas.

En las peculiaridades del tipo subjetivo del delito del Artículo 277 CP, destaca también la impunidad de la modalidad imprudente.

Penalidad para personas físicas y jurídicas

La cuestionable ubicación sistemática del Artículo 277 CP ha provocado graves disfunciones en el orden penológico, al aparecer el tipo conminado con la misma sanción que la prevista para todos los tipos básicos de la Sección referida a los delitos relativos a la propiedad industrial. Entendemos que en la penalidad de esta infracción penal se ha de tener en consideración que pueden ser sujetos activos de la misma las personas físicas y, dentro de estas, los particulares y las autoridades y funcionarios públicos, además de las personas jurídicas cuando son solicitantes o titulares de la

patente de interés para la defensa nacional por considerar que el bien jurídico protegido en este delito es la defensa nacional.

Entendemos que su tipificación como delito relativo al descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional, tendría como consecuencia punitiva que no podrían ser responsables criminalmente del mismo las personas jurídicas con base en el Artículo 288 CP, pero serían responsables criminalmente del mismo, las personas jurídicas, como solicitantes o titulares de una patente secreta o de interés para la defensa nacional, por incumplimiento del deber de secreto que les viene impuesto de forma expresa por el Artículo 111.4 LP, al establecer que mientras la solicitud de patente o la patente estén sometidas al régimen de secreto, el solicitante o el titular, deberán abstenerse de cualquier actuación que pueda permitir el conocimiento de la invención por personas no autorizadas.

Personas físicas

En el delito común del Artículo 277 CP puede ser sujeto activo cualquier sujeto, y no solo los solicitantes o titulares de la patente secreta, incluidos los funcionarios y autoridades públicas que se conceptualizan en el Artículo 24 CP; cualquiera que sea el sujeto activo debe tener conocimiento de la invención objeto de patente secreta o de interés para la defensa nacional.

En lo que respecta a los particulares, la pena correspondiente al delito tipificado en el Artículo 277 CP, es «de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a veinticuatro meses»; es una pena conjunta, privativa de libertad y pecuniaria, que merece el calificativo de «pena menos grave», de conformidad con lo establecido en el Artículo 33.3. a) y g) CP, y no está afectada por la exasperación reformista del legislador en 2003.

El legislador establece para el delito tipificado en el Artículo 277 CP, igual pena de prisión de seis meses a dos años que para los delitos de los Artículos 273, 274 y 275 CP, cuando poco o nada tienen que ver los intereses que protegen unos y otro.

En relación con la «pena de multa», su extensión o duración debe atender a las circunstancias modificativas y a las circunstancias del hecho y del culpable (Artículo 66.6 CP), y la fijación de su cuota diaria debe tomar como referencia legal la situación económica del reo teniendo en cuenta exclusivamente su posición económica, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones, cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo.

Se impondrán como «penas accesorias», la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo y la inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, o cualquier otro derecho, únicamente cuando estos hayan tenido relación directa con el delito y el penado se haya aprovechado de ellos para cometerlo (puede imponerse más de una pena accesoria).

En lo que respecta a las autoridades y funcionarios públicos, entendemos que en el delito tipificado en el Artículo 277 CP cuando los sujetos activos son las autoridades o funcionarios públicos, el legislador debe exigirles un mayor compromiso y especiales deberes de protección del bien jurídico puesto a su cuidado. Por ello sería adecuada la tipificación de un subtipo cualificado agravado del delito de divulgación intencionada de la invención objeto de patente secreta en perjuicio de la defensa nacional por el sujeto activo.

Personas jurídicas

Cuando de acuerdo con lo establecido en el Artículo 31 bis CP una persona jurídica como solicitante o titular de una patente secreta o de interés para la defensa nacional sea responsable del delito del Artículo 277 CP, se impondrá la pena de multa de seis meses a dos años, o del tanto al duplo del beneficio obtenido, o que se hubiere podido obtener, si la cantidad resultante fuese más elevada con base en la pena establecida en el Artículo 288 CP para los delitos contra la propiedad industrial (son responsables criminalmente las personas jurídicas por incumplimiento del deber de secreto).

El Artículo 33.7 CP introduce un catálogo específico de penas aplicables a las personas jurídicas que tienen toda la consideración de graves, lo que puede ser de interés en la aplicación de la institución de la prescripción que regulan los Artículos 133 y 134 CP, teniendo en consideración el Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2010, según el cual la pena que debe ser tenida en cuenta para el cómputo del plazo de prescripción es la específica impuesta en la sentencia.

La multa es la pena por excelencia elegida por el legislador para las personas jurídicas, y, dada la imposibilidad de utilizar penas privativas de libertad para las personas jurídicas, no cabe recurrir en caso de impago a la responsabilidad personal subsidiaria en los términos que establece el Artículo 53 CP.

El Artículo 50.3 y 4 CP establece la extensión y la cuota diaria de las penas de multa imponibles a personas jurídicas; el Artículo 52.4 CP prevé una pena de multa para las personas jurídicas en proporción al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida y, de no ser posible el cálculo en base a tales conceptos, el juez o tribunal motivará la imposibilidad de proceder a tal cálculo y las multas previstas se sustituirán para el caso del delito de divulgación intencionada de invención objeto de patente secreta en perjuicio de la defensa nacional por la multa de seis meses a dos años, y por tener el delito cometido la persona física una pena prevista de prisión de menos de dos años. El Artículo 53.5 CP permite el fraccionamiento del pago de la multa impuesta a una persona jurídica. El Artículo 66 bis CP establece una serie de reglas penológicas para la imposición de penas a las personas jurídicas, que combinan los criterios generales previstos en el Artículo 66.1 CP para los delitos dolosos cometidos por las personas físicas (la regla 5ª referida a la multirreincidencia no es aplicable a las personas jurídicas al no poder aplicarse a estas la exacerbación punitiva prevista por la misma), junto con otros criterios específicos y exclusivos para los delitos cometidos por las personas jurídicas. El Artículo 129 CP permite la imposición de consecuencias accesorias a las entidades que por carecer de personalidad jurídica, no estén comprendidas en el Artículo 31 bis CP. El Artículo 130.2 CP impide toda posible extinción de la responsabilidad de las personas jurídicas para los supuestos de transformación, fusión, absorción o escisión de una persona jurídica. Y el Artículo 136.3 CP establece en relación con la cancelación de antecedentes delictivos de las personas jurídicas, que las penas

impuestas a las mismas y las consecuencias accesorias del Artículo 129 CP se cancelarán en el plazo que corresponda, de acuerdo con la regla prevista en el Artículo 136.1 CP (el plazo de cancelación será de 10 años porque las penas previstas para las personas jurídicas son consideradas todas ellas graves), salvo que se hubiese acordado la disolución o la prohibición definitiva de actividades, en cuyo caso se cancelarán las anotaciones transcurridos cincuenta años computados desde el día siguiente a la firmeza de la sentencia.

Concursos delictivos y normativos

El Artículo 8 CP establece en su párrafo primero la prioridad del concurso de delitos sobre el concurso de leyes.

Concursos delictivos

Ideal entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 273 (delito de usurpación de patentes), entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 417 (delito de violación de secretos), entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 598 (delito de descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativa a la defensa nacional) y entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 601 (delito imprudente de dar a conocer objetos o información de interés para la defensa nacional que se posean por razón del cargo, comisión o servicio).

Concursos de leyes

Entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 417 (delito de violación de secretos), entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 584 (delito de traición), entre los delitos tipificados en los Artículos 277 y 598 (delito de descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativa a la defensa nacional).

Conclusiones

Aspectos fundamentales de la divulgación de la invención objeto de patente secreta o de interés para la defensa nacional

Solamente la divulgación intencionada de la invención objeto de patente de interés para la defensa nacional está protegida penalmente en el Artículo 277 CP, quedando fuera de la protección jurídico-penal la divulgación imprudente de una invención objeto de patente de interés para la defensa nacional que encuentra su protección en el ámbito jurídico-disciplinario, así como dentro o fuera de la protección jurídico-penal o jurídico-disciplinaria la protección jurídico-civil.

Delito de divulgación intencionada de la invención objeto de patente secreta en perjuicio de la defensa nacional

Aspectos jurídico-penales del delito del Artículo 277 CP

El uso del adverbio «intencionadamente» determina la exigencia de una especial carga volitiva en el dolo que se concreta en un dolo directo, y el verbo nuclear «divulgar» consiste en transmitir el secreto a un tercero o a una pluralidad de personas. La expresión jurídica «contravención» es utilizada para los comportamientos típicos que vulneran disposiciones generales de carácter protector, siendo en este caso la normativa de referencia la remisión a los Artículos 111 a 115 LP que regulan las patentes de interés para la defensa nacional. La divulgación para ganar relevancia penal ha de hacerse «en perjuicio de la defensa nacional», que se identifica como un elemento subjetivo del injusto o como un requisito de idoneidad objetiva que no llega a exigir la verificación efectiva de daño patrimonial.

El delito tipificado en el Artículo 277 CP es una infracción penal de tendencia, de simple actividad, de peligro abstracto y de efectos permanentes.

Aspecto político-criminal y constantes para la medición de la pena

Son constantes para la medición de la pena, además del grado de ejecución y forma de participación, la personalidad del delincuente, la concurrencia de determinados elementos accidentales y la gravedad objetiva del delito. Entendemos que en el delito del Artículo 277 CP, la tentativa ha de ser excepcional por tratarse de un delito de peligro abstracto y puede concurrir el agravante de prevalerse del carácter público porque es una infracción penal que puede ser cometida por autoridades y funcionarios del Ministerio de Defensa y de la Oficina Española de Patentes y Marcas, así como de otros organismos públicos.

El delito tipificado en el Artículo 277 CP puede ser cometido por personas físicas, particulares o autoridades, funcionarios públicos y por personas jurídicas. En consideración a los distintos sujetos activos referidos, proponemos que los particulares deberán ser castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a veinticuatro meses; las autoridades o funcionarios públicos como sujetos activos cualificados deberán ser castigados con las penas de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a cinco años; y las personas jurídicas deberán ser castigadas con las penas de multa de seis meses a dos años, o del tanto al duplo del beneficio obtenido, o que se hubiere podido obtener, si la cantidad resultante fuese más elevada, además de las penas que se establecen en el Artículo 33.7 b) a g) CP cuando resultasen procedentes y que tienen todas ellas la consideración de graves.

«Delito de divulgación intencionada de la invención objeto de patente secreta en perjuicio de la defensa nacional como infracción penal especial propia»

El delito del Artículo 277 CP debería configurarse como un delito especial propio al limitarse el círculo de posibles autores a los sujetos que tienen conocimiento de la invención objeto de patente secreta y la divulgan intencionadamente, incluido el propio solicitante inventor o titular de la patente, por su especial régimen de sometimiento al secreto por dirigirse a ellos el único deber explícito de sigilo contenido en la regulación sobre la tramitación de las solicitudes de patente secreta o de interés para la defensa nacional y la persona jurídica, en los términos que se establecen especialmente en los Artículos 31 bis a 31 CP. Se debe valorar los elementos personales especiales

solamente respecto del autor o participe en quien concurren, pues además de admitir el artículo 277 CP la autoría mediata y la coautoría de sujetos no cualificados, deben considerarse como sujetos activos cualificados la autoridad o funcionario público que realiza la conducta típica descrita en el tipo referido a los efectos de la tipificación de un delito especial propio cualificado agravado.

*Gorgonio Martínez Atienza**

Tridocctor en Derecho

Licenciado en Criminología y Graduado en Ciencias Jurídicas.

77/2019

12 de septiembre de 2019

*Francisco Javier Quiñones**

Los factores internos constitutivos
del sistema sociopolítico libanés

Los factores internos constitutivos del sistema sociopolítico libanés

Resumen:

El singular modelo de poder compartido que constituye la base del sistema sociopolítico libanés proviene de sus mismos elementos germinales: la Constitución de 1926, el Pacto Nacional de 1943 y, de forma especial, de los resultados del censo de 1932 y sus consecuencias. Este trabajo pretende analizar los rasgos más significativos de dichos factores, lo que permitirá comprender las causas de la tradicional sensibilidad libanesa a cualquier alteración de su *statu quo*. Incluso hoy día, esa sensibilidad permanece firmemente inscrita en las dinámicas políticas del país.

Palabras clave:

Líbano, censo, ciudadanía, Pacto Nacional, poder compartido, sociopolítico.

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

The constitutive internal elements of the Lebanese socio-political system

Abstract:

The peculiar pattern of shared power that conforms the basis of the Lebanese political system comes from its very germline elements: the Constitution of 1926; the National Pact of 1943 and, in a special way, the outcome of the 1932 census and its consequences. The aim of this work is to analyse the most significant features of these factors, which will make it possible to understand the causes of the traditional Lebanese sensitivity to any alteration of their statu quo. Even nowadays, this sensitivity remains firmly attached to the country's political dynamics.

Keywords:

Lebanon, census, citizenship, National Pact, power sharing, sociopolitical.

Introducción

En octubre del año pasado se publicó en esta misma plataforma un análisis sobre las elecciones parlamentarias que se celebraron en el Líbano el 6 de mayo de 2018. En aquel documento se exponía cómo, después de dos años y numerosos intentos fallidos, el 31 de octubre de 2016 el Parlamento libanés revalidó una vez más al veterano Michael Aoun como presidente del país¹. De nuevo se manifestaron las debilidades de un sistema político en el que los resortes del poder se distribuyen entre los diferentes grupos confesionales en base a unos datos censales que no se actualizan desde 1932. Aunque actualmente ya nadie duda de que el centro de gravedad de la sociedad libanesa ha basculado significativamente desde entonces, no existe un verdadero interés entre los líderes políticos de modificar el secular *statu quo*².

Estas vulnerabilidades reaparecieron en la campaña electoral del año pasado y se reflejaron en sus resultados. Podemos apreciar un componente determinista en todo ello, ya que esas debilidades, que paradójicamente son al mismo tiempo fortalezas, configuran la singularidad del sistema sociopolítico libanés. Gracias a esa aparente dicotomía, el país ha podido superar graves crisis de carácter existencial en las que la continuidad del Estado llegó a estar seriamente comprometida³. Los acontecimientos de la política libanesa podrán adquirir para el lector su verdadera dimensión una vez superpuestos a la perspectiva histórica que, para ello, pretende aportar este documento; de ahí su oportunidad.

De esta forma, podemos asociar las bases del complejo sistema de equilibrios del poder compartido libanés a sus mismos elementos constituyentes. Estos elementos son: la Constitución de 1926, que tomó como modelo la francesa; el Pacto Nacional de 1943, por el que quedaron establecidos los cimientos del sistema confesional que subsiste hasta la actualidad; y de forma especial los resultados del censo de 1932 y sus consecuencias. Las enmiendas y acuerdos que se han suscrito sobre los dos primeros, además de que generalmente han servido para reforzar el papel de la confesión o secta religiosa en las estructuras del Estado, a menudo no se han incorporado después al texto

¹ QUIÑONES, Fco.: *Elecciones parlamentarias del 6 de mayo de 2018 en Líbano: la historia interminable*, 2017, Documento de Opinión 111/2018, Instituto de Español de Estudios de Estratégicos, pág. 4. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEEO111_FRAQUI-Libano.pdf. Consultado el 10-02-2019.

² QUIÑONES, Fco.: *Op. Cit.*, pág. 4.

³ Como, por ejemplo, la guerra civil de 1975-1990.

constitucional⁴. Finalmente, el censo de 1932 estableció el principio del reparto de poder en función de la variable demográfica, cuestión que no ha sido posible actualizar oficialmente por la falta de acuerdo entre las sectas. Incluso hoy día, el sistema sociopolítico libanés resulta extremadamente sensible a todo aquello que pueda trastocar los delicados equilibrios de poder constituyentes.

Marco histórico de los procesos constituyentes

Líbano fue territorio otomano desde comienzos del siglo XVI, pero sus habitantes siempre desearon recuperar su independencia. Los turcos anexionaron parte del Líbano a Siria a mediados del siglo XIX y fue entonces cuando aparecieron las primeras divisiones sectarias. Estas no tardaron en transformarse en conflictos religiosos, como el cristiano-druso de 1860 que se saldó con varios miles de muertos⁵. Tras el colapso del Imperio otomano al final de la Primera Guerra Mundial, las antiguas provincias turcas del Líbano y del norte de Siria quedaron bajo responsabilidad francesa. Esta potencia declaró el 1 de septiembre de 1920 que establecía el territorio del «Gran Líbano», entidad que ya coincidía con las fronteras actuales del país y comprendía la provincia otomana de «Monte Líbano»⁶ y otras adyacentes. La primera estaba poblada por cristianos y drusos y el resto por musulmanes chiitas y sunitas. El 24 de julio de 1922, el Consejo de la Sociedad de Naciones confió a Francia un mandato para «prestar asesoramiento administrativo y asistencia a la población del Líbano y Siria, de acuerdo con el Artículo 22, párrafo 4, del Pacto de la Sociedad de las Naciones»⁷.

⁴ SALIBA, Issam: «Lebanon: Constitutional Law and the Political Rights of Religious Communities», *Library of Congress*, December 2010. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/help/lebanon-constitutional-law.php#f2>. Consultado el 27-02-2019.

⁵ LEBANESE GLOBAL INFORMATION CENTER: *History of Lebanon*, s.f. Disponible en: http://www.lgic.org/en/history_lebanon1516.php. Consultado el 27-02-2019.

⁶ Ver Anexo 2.

⁷ DIPUBLICO.ORG: *Derecho Internacional*: «Ciertas comunidades que pertenecían antes al Imperio otomano han alcanzado un grado de desarrollo que hace posible el reconocimiento provisorio de su existencia como naciones independientes, a condición de que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su Administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas. Los deseos de esas comunidades deberán ser tomados en especial consideración para la elección del mandatario». Disponible en: <https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>. Consultado el 11-02-2019.

Los factores constituyentes

La Constitución de 1926⁸

La singularidad de la Constitución de 1926 radica en su fórmula para que todas las confesiones se vean representadas en las instituciones públicas. El artículo 24 establece que los escaños del Parlamento se repartirán a partes iguales entre diputados cristianos y musulmanes⁹ y proporcionalmente entre sus respectivas sectas¹⁰. El Líbano se regiría pues, por un sistema confesional, o *al-nizam al-tarifi*, que en la práctica determinaría los derechos y privilegios que el individuo obtendría de acuerdo con su afiliación religiosa¹¹.

El artículo 16 del texto de 1926 establecía un Parlamento bicameral, compuesto por Senado y Cámara de Representantes, aunque una enmienda constitucional de 1927 abolió el primero y dividió la segunda en dos categorías de diputados, unos elegidos por sufragio y otros designados por el presidente de la república¹². En 1943, poco antes de la independencia del país, una nueva enmienda del Alto Comisionado francés abolió esta última categoría, de forma que todos los diputados deberían ser elegidos por sufragio¹³. Esta fórmula prácticamente no se ha modificado desde entonces, ya que la Constitución de 1926, con sus enmiendas, sigue vigente hoy día¹⁴.

⁸ Diversos aspectos fundamentales del texto original fueron enmendados posteriormente. Uno de ellos fue la estructura del Poder Legislativo.

⁹ Esta fue una de las enmiendas introducidas en 1990 tras el Acuerdo de Taif. Hasta entonces la proporción era de cinco a seis a favor de los cristianos, como había sido institucionalizada en el Pacto Nacional de 1943.

¹⁰ «Lebanon's Constitution of 1926 with Amendments through 2004, art. 24», *Oxford University Press*, constituteproject.org, 2004. Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004.pdf. Consultado el 18-02-2019.

¹¹ SALIBA, I.: *Ibid.*

¹² Según el Artículo 24 del texto (no enmendado) de 1926, los diputados seleccionados por el presidente representaban la mitad de los elegidos por votación.

¹³ SALIBA, I.: *Ibid.*

¹⁴ Las enmiendas más significativas del texto constitucional tuvieron lugar a raíz de los Acuerdos de Taif (1989) y de Doha (2008). Ambos consensos se adoptaron para superar sendos periodos de graves crisis políticas y parálisis parlamentaria.

El Pacto Nacional de 1943

En 1943, el presidente Bechara el Khouri, cristiano maronita, y el primer ministro sunita Riad al-Solh, llegaron a un acuerdo no escrito conocido como el Pacto Nacional, o *al-Mithāq al-Watānī*, cuyo objetivo inmediato era terminar con el mandato francés¹⁵. El gran mérito de ambos líderes fue que alcanzaron puntos de encuentro en las posiciones de sus respectivas comunidades para consensuar los términos del Pacto de 1943. Previamente entre la élite maronita que anhelaba un Líbano independiente, pero fiel a la identidad cristiana, destacaba la figura del patriarca Arida, muy crítico con la posición francesa en el Líbano. En 1935, una década antes de que el Khouri y al-Solh formalizasen el Pacto Nacional, Arida remitió un comunicado del Patriarcado al Alto Comisionado francés¹⁶, cuyos términos tendrán gran relevancia en el futuro.

El comunicado de Arida respecto al futuro estatus del Líbano hacía hincapié en cinco puntos:

- Primero: preservar la entidad del Gran Líbano de 1920.
- Segundo: alcanzar la independencia, pero manteniendo firmes lazos con Siria.
- Tercero: aprobar una nueva Constitución que proclame la total independencia del Líbano y reconozca las libertades individuales y colectivas de sus habitantes.
- Cuarto: rubricar un tratado de cooperación con Francia¹⁷.
- Quinto: pasar a formar parte de la Sociedad de Naciones¹⁸.

En el fondo, estos puntos eran el desarrollo lógico de las demandas de independencia de la comunidad maronita desde los años veinte y, en rasgos generales, constituyeron su posición de salida en la negociación del Pacto Nacional una década más tarde.

El Pacto de 1943 establecía la distribución de poder entre las sectas en función de la variable demográfica de acuerdo con los resultados del censo de 1932¹⁹. Al mismo tiempo, comenzaron a pergeñarse las redes informales de poder en torno a los clanes

¹⁵ SALIBA, I.: *Ibid.*

¹⁶ El comunicado fue el producto de una reunión que, sobre las condiciones de la futura independencia del Líbano, mantuvieron los prelados maronitas el 6 de febrero de 1936 en Beirut.

¹⁷ En términos similares al que negociaba Siria con la metrópoli. El Gobierno de León Blum firmó sendos tratados con ambos países, pero tras su dimisión no fueron ratificados por la Asamblea Nacional.

¹⁸ EL-KHAZEN, Farid: «The Communal Pact of National Identities: The Making and Politics of the 1943 National Pact», Centre for Lebanese Studies, Oxford, 1991, págs. 9-12. Disponible en: <http://lebanesestudies.com/wp-content/uploads/2012/03/8b844d712.-The-Communal-Pact-of-National-Identities-The-Making-and-Politics-of-the-1943-National-Pact-Farid-el-Khazen-1991.pdf>.

¹⁹ De acuerdo con este censo, las sectas mayoritarias eran la maronita y la sunita.

familiares, que proporcionaban a sus confesionarios seguridad a cambio de obediencia y lealtad política²⁰. Paradójicamente, los mismos términos del acuerdo albergarían la razón nuclear de las disputas sectarias que han marcado la historia del Líbano desde su nacimiento como Estado. A pesar de ello, constituyó todo un ejemplo de pragmatismo político puesto que, a falta de mejores alternativas, fue la mejor fórmula disponible en aquellos momentos para manejar el problema de la identidad nacional libanesa²¹.

Gestado por tanto desde la década de los años veinte, el pacto explica la naturaleza de los conflictos de la sociedad libanesa en torno a la nunca resuelta dicotomía de la unidad nacional, interna del propio país y de este frente al exterior²². Por una parte, debido a su naturaleza no escrita, sus diferentes interpretaciones continúan siendo hoy día objeto de conflicto y debate, lo que tiene su explicación en los esfuerzos de cada secta por preservar sus cuotas de poder. Por otro lado, aunque en su momento los términos del pacto reflejaban los intereses de las élites políticas, no lo hacía necesariamente con las percepciones y prioridades de los libaneses. Prácticamente las mismas cuestiones que se suscitaron en la época constituyente siguen presentes hoy día. La vigencia de estas cuestiones se ha podido volver a comprobar recientemente, tanto durante la campaña para las elecciones parlamentarias de mayo del año pasado como en los resultados de estas²³.

El verdadero valor del pacto consistió en su capacidad para concentrar las posiciones maronitas y sunitas en un marco político común sin erosionar el reparto de poder reconocido en la Constitución de 1926. De esa forma, fue posible establecer una nueva autoridad nacional tras el fin del mandato francés²⁴. El pacto giraba en torno a dos principios: el reparto de cargos de poder e influencia y la definición de la personalidad del país. El primero, como ya sabemos, se establecía en función del peso demográfico de cada comunidad. Así el presidente debía ser un cristiano maronita, el primer ministro

²⁰ SANCHEZ, Elvira: «Líbano y las relaciones sirio-israelíes: un análisis del Líbano como microcosmos de Oriente Medio» en *Revista CIDOB d'Affairs Internacionals: 10 años de España en la Unión Europea*, Núm. 34-35, págs. 171-190, 1996.

²¹ EL-KHAZEN, Farid: *Op. Cit.*, págs. 4-6.

²² Teniendo en cuenta el marco temporal (mediados de los años 40), los actores exteriores eran: Siria, como principal actor regional en el país, y Francia como principal potencia colonial tanto en el Líbano como en Siria. También influirán significativamente en los asuntos libaneses Gran Bretaña y diversos países árabes.

²³ QUIÑONES, Fco.: *Elecciones parlamentarias de 6 de mayo de 2018 en Líbano: la historia interminable*, Documento de Opinión 111/2018, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pág. 10. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO111_FRAQUI-Libano.pdf. Consultado el 10-02-2019.

²⁴ No olvidemos que el objetivo a corto plazo del pacto era alcanzar la independencia.

un musulmán sunita y el portavoz del Parlamento un musulmán chiita²⁵. El segundo aspecto resultó ser fundamental a la hora de proporcionar un marco asumible para todas las sensibilidades.

La cosmovisión sunita contemplaba un Líbano unido como parte del proyecto, panarabista, de «unidad del mundo árabe». Gracias a su fondo secular, este proyecto no era rechazado en principio por la élite maronita, en especial por su sector más liberal. Estas posiciones trasladaban sus ejes de coordenadas a las respectivas visiones de la definición territorial. Los sunitas rechazaban la demarcación establecida por la potencia mandataria en 1920 que separaba al Líbano del nuevo Estado sirio, algo que se percibía como una imposición colonial. Por su parte, los maronitas, que sí eran partidarios de los límites definidos para el Gran Líbano, lo justificaban en términos históricos, económicos y políticos, y además, entendían esa entidad territorial como garantía para preservar la libertad e independencia cristiana en un mundo musulmán²⁶.

Finalmente, en el Pacto Nacional se acordó que el Líbano se definiría como «un país con fisonomía árabe pero que, sin embargo, no era un Estado árabe»²⁷, por lo que: «Buscará la cooperación con el mundo árabe, pero también mantendrá sus conexiones con Occidente, aunque salvaguardando en todo momento su soberanía e independencia»²⁸.

²⁵ Otros cargos se asignaban según el mismo principio: el ministro de Defensa era normalmente un druso y el jefe el Estado Mayor del Ejército siempre un cristiano maronita.

²⁶ EL-KHAZEN, Farid: *Ibid.*, pág. 7

²⁷ De esta forma se buscaba, por una parte, el acuerdo con los sunitas partidarios de la unión con Siria, en aquella época referente del incipiente panarabismo, y por otra con los cristianos, partidarios de la cooperación con Siria, pero que preferían un Líbano occidental. En el proyecto maronita del futuro Líbano, las relaciones con Francia ocupaban un lugar preferente.

²⁸ ZISER, Eyal: *Lebanon: The Challenge of Independence*, Tauris, Londres, 2000, págs. 58-59.

El censo de 1932, factor decisivo en la configuración sociopolítica del Estado

A pesar de que hoy día algunos autores otorgan una importancia relativa al Pacto Nacional de 1943, su íntima relación con el censo de 1932 es indiscutible, ya que opera como su elemento legitimador. A continuación, expondremos algunos de los aspectos más relevantes para este estudio.

Durante los primeros años de vida del Estado libanés seguía vigente la ley otomana de ciudadanía de 1869 que consideraba a todo habitante del Imperio como un sujeto otomano sin diferenciar identidades. Esta situación se modificó drásticamente por la *Resolución 2825 de 30 de agosto de 1924*²⁹, fecha que se ha tomado, arbitrariamente, como referencia para determinar quién disfrutará de la ciudadanía libanesa y quién no. Parece que se escogió esta fecha porque figura de forma notoria en el *Decreto 8837*, documento que recoge los resultados del censo de 1932³⁰. La importancia de la *Resolución 2825* se debe a que, para la legislación libanesa «la presencia de una persona en territorio libanés el 30 de agosto de 1924 le garantiza la ciudadanía». Sin embargo, a fecha de hoy, aún se suscitan importantes ambigüedades.

Entre las más significativas figuran las relacionadas con la inclusión en el censo de los emigrantes y las condiciones en las que estos pueden obtener o no la ciudadanía. Asimismo, la categoría de extranjero no queda definida en el *Decreto 8837* y, para añadir más confusión, según parece desprenderse de este documento, un extranjero no tiene por qué ser necesariamente un ciudadano de otro país. De forma cuando menos sospechosamente poco rigurosa, se categorizó como extranjero a todo aquel que no pudo demostrar documentalmente que el 30 de agosto de 1924 residía en territorio libanés. En todo caso, nunca se ha dado una respuesta concluyente a por qué el legislador decidió incluir esta categoría indeterminada en el censo y, especialmente, a quienes beneficiaba.

²⁹ El 30 de agosto de 1924 se implementa el Tratado de Lausana, de 24 de julio de 1923, por el que se regulaba el estatus legal de los anteriores ciudadanos del Imperio otomano residentes en los actuales territorios del Líbano.

³⁰ MAK TABI, Rania: «The Lebanese census of 1932 revisited. Who are the Lebanese?», *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 26, Núm. 2, págs. 225-226, November 1999.

A pesar de todo ello, la cualidad del censo de 1932 que aquí nos interesa es su evolución de instrumento administrativo a otro de naturaleza legal. Esto se debe a que, en algunos Artículos del *Decreto 8837*, figuraban las directrices para la confección del censo, y a que posteriormente han sido interpretadas por la justicia libanesa como normas legales. No obstante, actualmente parece suficientemente acreditado que esas directrices estaban orientadas a favorecer la naturalización de cristianos en detrimento de los musulmanes.

LEBANESE CENSUS OF 1932

السيرة الرسمية

العدد ٤٧١٨ تاريخ ١٠/١٠/١٩٣٢

قائمة ٥

خلاصة نتيجة الإحصاء

للسكان الجمهورية اللبنانية

التي جرى في سنة ١٩٣٢ وفقاً لقرار لجنة الإحصاء العليا

مهاجرون		قبل ٣٠ آب سنة ١٩٢٩		مقيسون		مجموع
يدفع رسوم	لا يدفع	يدفع رسوم	لا يدفع	يدفع رسوم	لا يدفع	
٣٩٢٣	١٠٨٩	٩٨١٠	١٦٥٣	١٧٨١٠٠	١٧٨١٠٠	٧٨٣٣٩٦
٢٢٢٠	١٧٧٠	٤٥١٣	٢٨٧٧	١٥٥٠٣٥	١٥٥٠٣٥	٢٥٩٩٨٧
٢٢٩٥	١١٨٣	٣٢٠٥	٢٠٦٧	٥٣٣٣٩	٥٣٣٣٩	٦١٢٢٧
٢١٨٠٩	١١٢٣٤	٥٨٤٥٧	٣١٦٦٧	٢٢٧٨٠٠	٢٢٧٨٠٠	١١٠٩٦٨٠
٤٠٣٨	١٨٥٥	١٦٥٤٤	٧١٩٠	٤٦٧٠٩	٤٦٧٠٩	
٩٠٤٤	٣٩٢٢	٣١٥٢١	١٢٥٤٧	٧٧٣١٢	٧٧٣١٢	
٥٧٥	١٧٤	١٥٧٥	١٠٧	٦٨١٩	٦٨١٩	
١٧١٨	١٩١	٦٠	١	٢٦١٠٢	٢٦١٠٢	
٣٧٥	٢٠	٥٠	٩	٥٨٩٠	٥٨٩٠	
٥٤	٣	٣٤	٦	٢٧٢٣	٢٧٢٣	
١٠١	٦	١٩٦	٩	٢٨٠٣	٢٨٠٣	
١٨٨	٧	٢١٤	٦	٣٥٨٨	٣٥٨٨	
-	-	-	-	١٩٠	١٩٠	
١٩	-	٦	-	٥٤٨	٥٤٨	
٢٣٤	٥٦	٧٥٨	٢١٢	٦٣٣٣	٦٣٣٣	
٤٦٢٩٠	٢٤٧١٣	١٢٥٠١٣	٥٩٩٨١	٧٨٣٣٩٦	٧٨٣٣٩٦	
٥٤٥٥٦	٢٢٤١٧	١٥٢٣٢	٤٤٧٤٩	١٩٢٩١٨٤	١٩٢٩١٨٤	
١٩٢٩	٣٠	١٩٢٩	٣٠	١٩٢٩	٣٠	
٢٠٠٤٤	٢٩١١٦	٩١٣٥	١٩٥٧٨			

Figura 1: Imagen del documento original con los resultados del censo de 1932.
Fuente: Taylor&Francis Group.

Otra de las lagunas que ofrece el censo de 1932 es el significativo número de personas no registradas, conocidos como «los invisibles» (*al-maktumi*) y «los desposeídos» (*al-mahrumin*)³¹, junto a otros grupos categorizados como «en estudio»³². Si bien en ello existe sin duda un componente atribuible a fallos administrativos, también es cierto que la negación sistemática de la ciudadanía a un alto número de residentes debía responder forzosamente a intereses sectarios.

³¹ En la sociedad libanesa los asuntos familiares e incluso personales son administrados por la comunidad religiosa, cuyos representantes se encargan de informar a la Administración. Si dichos representantes no informan de los nacimientos y muertes ocurridas en su comunidad, aparece el fenómeno que se conoce como el de los *ocultados* y los *muerdos vivientes*.

³² MAK TABI, Rania : *Op. Cit.*, págs. 226-230.

Podemos pensar pues que el censo significó el respaldo legal para legitimar el Pacto de 1943 con el que la élite política (maronita) dominante pretendió sentar las bases del Líbano como una nación cristiana. En ese sentido, en el entorno cronológico cercano a la confección del censo, el patriarca maronita, Huwayik, mantenía en 1933 que «el Líbano es una nación cristiana»³³, lo que se debe inscribir en un contexto de instrumentalización política de los datos demográficos. Del mismo modo, la forma pormenorizada en la que se incluyó a la población emigrante en el escrutinio se nos presenta como otro paso en la misma dirección. Como se puede observar en el anexo 1, el mayor número de emigrantes, más del setenta por ciento, salieron del país antes del 30 de agosto de 1924, por lo que no cumplirían con los requisitos de la *Resolución* 2825³⁴. Las cifras favorecen claramente a los cristianos, especialmente a los maronitas, por lo que todo ello apunta de nuevo hacia objetivos territoriales, nacionalistas y demográficos³⁵.

Conclusiones

Los proyectos de construcción nacionales son procesos vivos que perdurarán en el tiempo en tanto en cuanto sean capaces de evolucionar al compás de los entornos sociopolíticos y geopolíticos en los que se inscriben. Asimismo, los avatares de la historia, la geografía o la composición étnica o religiosa son variables fundamentales en esa evolución que, a menudo, llegan a ser determinantes. En consecuencia, el agente receptor del éxito o fracaso de un proyecto nacional es la sociedad que lo protagoniza por lo que la calidad del producto final será función, en gran medida, de la flexibilidad y capacidad de adaptación de dicha sociedad.

En este contexto, no menos importante resulta considerar la naturaleza que subyace bajo todo proyecto nacional, que no es sino la del resultado de una negociación entre las partes. Estas, como es obvio, tratarán de maximizar sus intereses en el acuerdo final, lo que, en sociedades manifiestamente heterogéneas y complejas, como la libanesa, es una cuestión extremadamente delicada. El éxito final del acuerdo y, por consiguiente, el grado de estabilidad sociopolítica que resulte del mismo, recaerá especialmente en la

³³ MAKTabI, Rania: *Ibid.*, pág. 224. En PHARES, Walid: *Lebanese Christian Nationalism-The Rise and Fall of an Ethnic Resistance*, Lynne Rienner Publisher, Londres, 1995, pág. 82

³⁴ Ver Anexo I. *Emigrados antes de 1924: 186984 personas.*

³⁵ MAKTabI, Rania: *Ibid.*, pág. 230

voluntad y capacidad de las partes más poderosas para encontrar un equilibrio entre la defensa de sus propios intereses y evitar el menoscabo de los de las minorías.

Todos los factores mencionados se encontraban presentes en grado superlativo en la configuración original del Estado libanés y, sin duda, siguen estándolo en la actualidad. Como hemos expuesto en el texto, los cimientos del sistema que emergió de sus propios elementos germinales se caracterizaron por una condición sectaria que pretendía favorecer los intereses de las confesiones dominantes del momento: maronitas y sunitas. El sistema adolecía de una verdadera equidad y derivó hacia el clientelismo, pero también ha desarrollado unos mecanismos de seguridad específicos que le han permitido asegurar la continuidad del Estado en periodos críticos. Un claro ejemplo de ello fueron los Acuerdos de Taif que dieron por finalizada la terrible guerra civil de 1975-1990.

A pesar de sus defectos en origen, lo cierto es que la solución del reparto proporcional del poder entre las sectas ha demostrado, hasta el día de hoy, ser capaz de aportar el nivel de estabilidad y capacidad de acuerdo necesarios para mantener la integridad del Estado y asegurar su supervivencia.

*Francisco Javier Quiñones**
Máster en Paz, Seguridad y Defensa (UNED).

ANEXO 1

Población emigrante: resultados oficiales del censo de 1932

Table 1. Summary of the results of the census of inhabitants of the Lebanese Republic taken in 1932 according to the Regulation of the Higher Census Committee (see p. 223 for original (Figure 1))

			Emigrants				
			Before August 30, 1924		After August 30, 1924		
Residents			Pays taxes	Does not pay	Pays taxes	Does not pay	
Residents	793,396	Sunni	178,100	2,653	9,840	1,089	3,623
Emigrants	254,987	Shi'i	155,035	2,977	4,543	1,770	2,220
Foreigners	61,297	Druze	53,334	2,067	3,205	1,183	2,295
Total	1,109,680	Maronite	227,800	31,697	58,457	11,434	21,809
		Greek Catholic	46,709	7,190	16,544	1,855	4,038
		Greek Orthodox	77,312	12,547	31,521	3,922	9,041
		Protestant	6,869	607	1,575	174	575
		Armenian Orthodox	26,102	1	60	191	1,718
		Armenian Catholic	5,890	9	50	20	375
		Syriac Orthodox	2,723	6	34	3	54
		Syriac Catholic	2,803	9	196	6	101
		Jews	3,588	6	214	7	188
		Chaldean Orthodox	190	0	0	0	0
		Chaldean Catholic	548	0	6	0	19
		Miscellaneous	6,393	212	758	59	234
		Total	793,396	59,981	127,003	21,713	46,290
		Thereof		Males	Females	Males	Females
				44,749	15,232	72,447	54,556
		Before August 1924	186,984				
		Pays fees and does not pay before 30 August 1924		16,578	5,135	26,246	20,044
		After August 1924	68,003				
		Total	254,987				

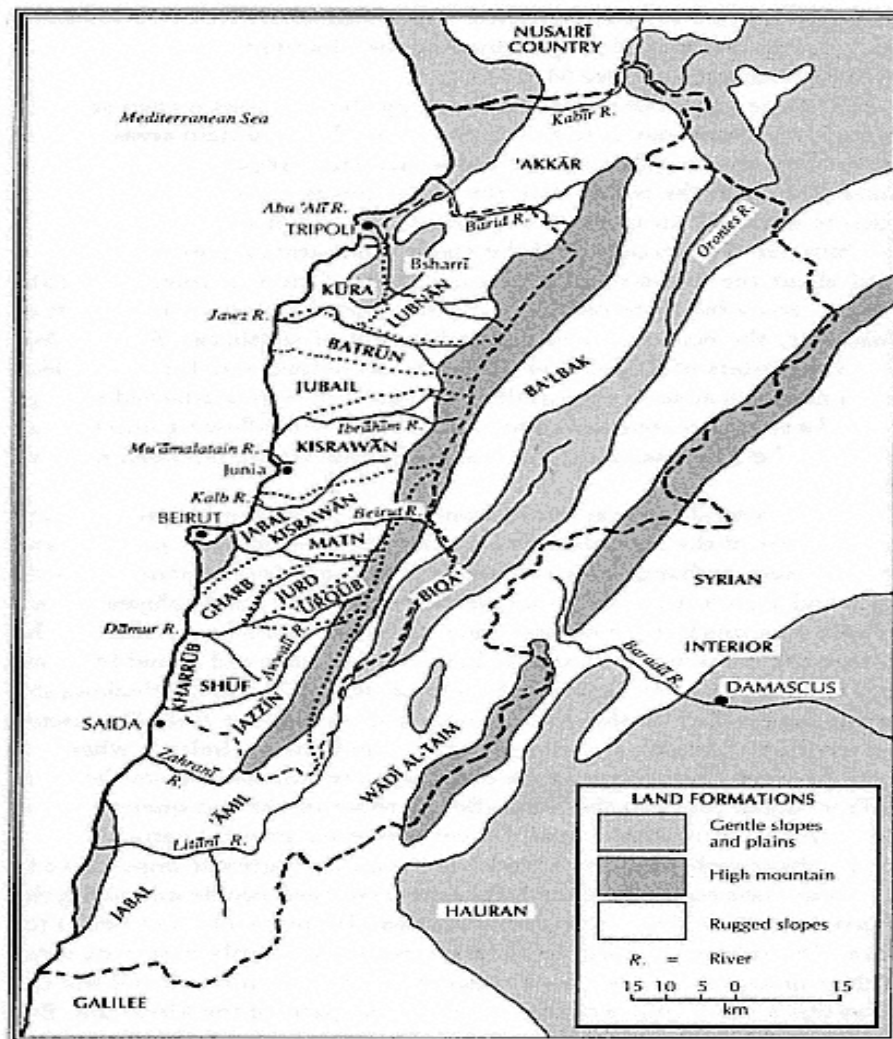
Source: al-jarida a-rasmiyya, Official Gazette, 2718 (5 October 1932).

LANIA MAKTABI

Fuente: Taylor&Francis Group.

ANEXO 2

Mapa de los distritos tradicionales de la antigua provincia otomana de Monte Líbano y su relación con las características geográficas del territorio.



Fuente: University of California Press, UC Press E-Books Collection. Disponible en: <https://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft6199p06t&chunk.id=d0e572&toc.id=d0e4741&brand=ucpress>. MARFOE, León.

«The Integrative Transformation: Patterns of Sociopolitical Organization in Southern Syria», *Bulletin of the American Schools of Oriental Research*, Núm. 234, 1979, pág. 26. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/1356463?seq=1#page_scan_tab_contents.

78/2019

13 de septiembre de 2019

*Águeda Parra Pérez**

La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase y se hace grande en Europa

La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase y se hace grande en Europa

Resumen:

Nunca antes del despliegue de la nueva Ruta de la Seda la diplomacia china había llegado con tanto impulso al corazón de Europa. Del aprendizaje adquirido de estos últimos seis años desde que se lanzó la iniciativa, y de la adaptación a las nuevas circunstancias, dependerá el éxito futuro de los objetivos planteados por Pekín de convertirse en potencia global. La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase donde resulta prioritario reducir las críticas y recalibrar la estrategia de despliegue por todos los corredores. Ahora son los proyectos estratégicos en los países adheridos los que van a marcar el ritmo de la expansión de la diplomacia china con Europa en el punto de mira.

Palabras clave:

Nueva Ruta de la Seda, la *Franja* y la *Ruta*, Europa, desarrollo de infraestructuras, China.

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

The new Silk Road enters a second phase and becomes great in Europe

Abstract:

Never before had the deployment of the new Silk Road had Chinese diplomacy arrived with so much momentum to the heart of Europe. The future success of the goals set by Beijing to become a global power will depend on the lessons learned during the last six years since the initiative was launched and on the adaptation to the new circumstances. The new Silk Road enters a second phase where to reduce criticism and recalibrate the deployment strategy all over the corridors is a priority. Now, the strategic projects in the signing countries will set the pace of the expansion of Chinese diplomacy with Europe in the spotlight.

Keywords:

New Silk Road, Belt and Road Initiative, Europe, infrastructure development, China.

Introducción

La nueva Ruta de la Seda ha entrado en una segunda fase en la que la iniciativa va a impulsar los proyectos estratégicos que mejor representen sus intereses, buscando un mayor fortalecimiento con los países a través del desarrollo de infraestructuras. En esta segunda fase, y ante las críticas generalizadas de países miembros y no miembros, Pekín busca desarrollar una Ruta de la Seda verde y sostenible, aunque el principal objetivo es centrarse en proyectos estratégicos donde desplegar la diplomacia comercial, económica y financiera que mantenga el desarrollo del país en las próximas décadas, sin olvidar, por supuesto, la componente política.

Si las «trampas de deuda» han protagonizado algunos capítulos del despliegue en la etapa anterior, como la que ha supuesto la cesión de la soberanía del puerto de Hambantota, en Sri Lanka, a manos del Gobierno chino durante 99 años, en esta nueva etapa, son los países los que acuden a China para buscar fondos de financiación en condiciones favorables. Sorprende que sea Sri Lanka quien, ante la imposibilidad de encontrar mejores condiciones en el mercado internacional, haya solicitado un préstamo de 1.000 millones de dólares¹ a China para cumplir con el pago de la deuda que tiene con Pekín. En el caso de Indonesia, el *II Foro de la Ruta de la Seda* celebrado el pasado mes de abril en Pekín sirvió de escenario para ofrecer a China una participación conjunta de hasta 30 proyectos con una inversión asociada de 91.000 millones de dólares², buscando reducir la escasa representación del país en los proyectos de la *Franja y la Ruta* (BRI, por sus siglas en inglés).

Este segundo encuentro promovido por Pekín, que contó con la asistencia de países miembros y otros con intereses en la iniciativa, ha obtenido resultados muy positivos para China. Al foro acudieron 37 jefes de Estado, destacando la asistencia de los líderes europeos que recientemente se han adherido a la nueva Ruta la Seda, como Italia (2019), Grecia (2018) y Portugal (2018), mientras otros, como Reino Unido, Alemania, Francia y España, enviaban representantes de alto nivel hasta completar 150 países asistentes y 5.000 representantes. En esta ocasión, el gigante asiático reforzaba su compromiso con la iniciativa formalizando acuerdos por valor de 64.000 millones de

¹ REUTERS: «Exclusive: Sri Lanka to receive \$1 billion Bank of China loan this quarter», January 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-economy-bank-of-china-exclu/exclusive-sri-lanka-to-receive-1-billion-bank-of-china-loan-this-quarter-idUSKCN1PB1DD>.

² ASMARINI, Wilda; y JEFRIANDO, Maikel: «Indonesia asks China for special fund under Belt and Road: ministers», Reuters, July 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-china-beltandroad/indonesia-asks-china-for-special-fund-under-belt-and-road-ministers-idUSKCN1TY1DU>.

dólares³, poniendo especial énfasis en el desarrollo de proyectos medioambientalmente sostenibles en un afán por reducir las críticas recibidas en los últimos meses⁴ que cuestionaban que la iniciativa estuviera desarrollándose fuera de China con estándares de protección medioambiental adecuados. A los resultados positivos del foro se sumaba la adhesión de Perú a la iniciativa⁵, un nuevo país latinoamericano que entra en la órbita de China ante la promesa de inversiones en infraestructuras. De esta forma, Perú seguía los pasos de Chile que formalizaba su incorporación⁶ en noviembre de 2018 motivado, principalmente, por la retirada de la Administración Trump del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, más conocido con su nombre en inglés como *Trans-Pacific Partnership* (TPP). De hecho, que China se haya convertido en el primer socio comercial de Chile ha provocado que el país latinoamericano se haya incorporado al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras⁷ haciendo que los proyectos de conectividad complementen las sinergias alcanzadas a nivel comercial entre ambos países.

El punto de inflexión en América Latina se iniciaba cuando Panamá rompía relaciones diplomáticas con Taiwán para pasar a reconocer a China en junio de 2017. En noviembre de ese mismo año, se hacía efectiva su adhesión a la nueva Ruta de la Seda con la ambición de fortalecer la relación comercial, turística y de inversión entre ambos países⁸. Con este golpe de efecto, China asistía a la celebración del foro de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en enero de 2018, dando muestras del creciente poder regional e impulsando el desarrollo económico y comercial a través de la iniciativa, un avance que no hubiera sido posible de permanecer Estados Unidos como potencia hegemónica en la zona.

³ PAO, Jeff: «Xi claims \$64 billion in deals at BRI Forum», *Asia Times*, April 2019. Disponible en: <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/xi-takes-a-conciliatory-tone-at-belt-road-forum/>.

⁴ XINHUANET: «President Xi delivers keynote speech at 2nd Belt and Road Forum for International Cooperation», April 2019. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/26/c_138008377.htm.

⁵ AQUINO, Marco: «Peru to sign MoU to join China's Belt and Road club in coming days: Chinese ambassador», *Reuters*, April 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-peru/peru-to-sign-mou-to-join-chinas-belt-and-road-club-in-coming-days-chinese-ambassador-idUSKCN1S104R>.

⁶ SHERWOOD, Dave: «Chile to join China's Belt and Road Initiative», *Reuters*, November 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-chile-china/chile-to-join-chinas-belt-and-road-initiative-idUSKCN1N65YD>.

⁷ RÍOS, Xulio: «Chile anuncia su incorporación al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras», Observatorio de la Política China, junio de 2019. Disponible en: <http://politica-china.org/areas/politica-exterior/chile-anuncia-su-incorporacion-al-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructuras>.

⁸ MORENO, Elida: «Panama, China sign accords on Xi visit after diplomatic ties start», *Reuters*, December 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-panama-china/panama-china-sign-accords-on-xi-visit-after-diplomatic-ties-start-idUSKBN1O22PE>.

La nueva Ruta de la Seda avanza sin pausa

El crecimiento del comercio entre los países de la iniciativa da una muestra de que las infraestructuras desplegadas en estos últimos seis años están sirviendo al propósito de establecer vínculos comerciales más fuertes entre China y los países *BRI*. El desembolso en inversiones alcanza hasta el momento 70.000 millones de dólares, según MERICS, mientras que el comercio de mercancías sobrepasó los 6 billones de dólares entre 2013-2018 gracias a los más de 170 acuerdos suscritos con 150 países u organizaciones internacionales⁹ por todo el mundo, implementados incluso en países no adheridos a la iniciativa.

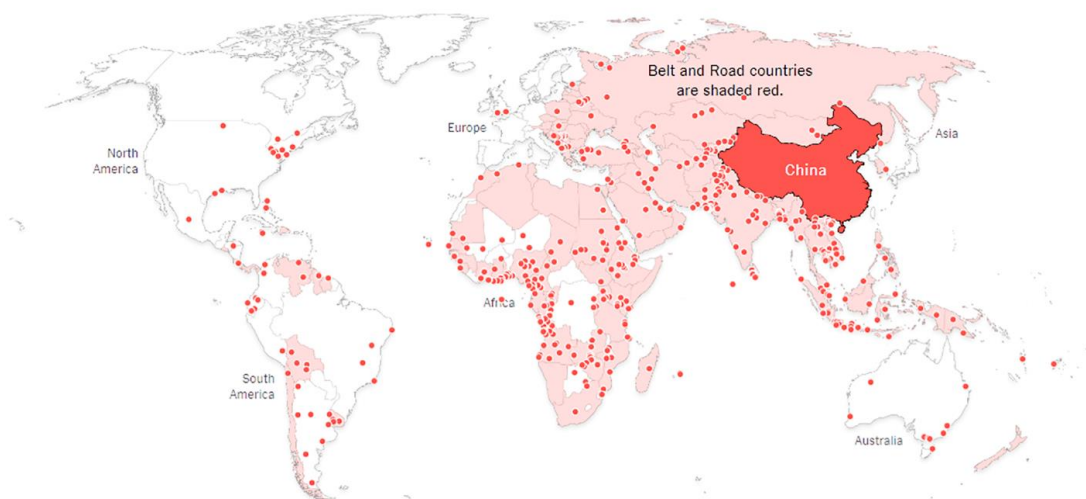


Figura 1: Proyectos financiados por China, finales 2018. Fuente: NYT.

El juego de alianzas geopolítico que ha trazado China por todo Asia-Pacífico le ha permitido abordar infraestructuras de conexión con las que expandir su influencia. La componente diplomática está reportando al gigante asiático un mayor reconocimiento en la región como potencia global, convirtiéndose en una de las grandes claves de la expansión de la nueva Ruta de la Seda. Igualmente importante es la componente comercial con la que China está desplegando nuevos mercados para sus productos. Pero alcanzar estos destinos depende también de conseguir mayor capilaridad en las

⁹ YITING, Ding: «China's goods trade with B&R countries surpasses \$6 trln», *People's Daily*, April 2019. Disponible en: <http://en.people.cn/n3/2019/0422/c90000-9570435.html>.

zonas del interior que quedan alejadas del transporte marítimo de mercancías. De ahí que el gigante asiático esté ampliando el esquema de conectividad de los seis corredores terrestres, incluido el nuevo puente terrestre euroasiático que es el único concebido completamente como transporte de tren de carga.

Entre ellos, China-península de Indochina destaca como el corredor con mayor impulso con el inicio de la construcción de las vías férreas que unirán China-Laos¹⁰ y China-Tailandia¹¹. En Camboya, Pekín invertirá 2.000 millones de dólares para construir los 190 kilómetros de la primera autopista que conectará la capital, Phnom Penh, con la ciudad costera de Sihanoukville, un destino en alza para el turismo chino por la construcción de más de 150 casinos en los últimos años. Con este proyecto, Camboya se acerca más a la esfera de influencia de China, recibiendo su apoyo ante posibles sanciones de la Unión Europea por cuestiones relacionadas con la violación de derechos humanos, lo que supondría comenzar a marcar distancias con su principal socio de desarrollo en favor de Pekín¹².

En este mismo corredor, la llegada de Mahathir bin Mohamad al Gobierno de Malasia suponía el inicio de un periodo de cambios en el juego geopolítico de alianzas favorables a Pekín en el Indopacífico. Después le seguirían otros movimientos en países como Pakistán y Birmania, donde los nuevos dirigentes han revisado los proyectos firmados con China en etapas anteriores con el propósito de confirmar que eran beneficiosos para el país y que no servían únicamente a los intereses de Pekín. Después de esta revisión, se han vuelto a relanzar gran parte de los proyectos paralizados, incluyendo incluso mejoras. En el caso de Malasia, el Gobierno conseguía reducir un tercio el coste¹³ de la construcción de los 648 kilómetros de vía férrea, pasando de 16.000 millones de dólares iniciales a 10.700 millones de dólares. Con dos años de retraso acumulado, la puesta en servicio será en 2026, pero aumentará la participación de trabajadores locales del 30% al 40%, y el trayecto atravesará cinco Estados, en lugar de los cuatro iniciales,

¹⁰ PEOPLE DAILY: «Colocan la primera viga de la superestructura del ferrocarril China-Laos», *Spanish People Daily*, diciembre de 2018. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2018/1203/c31620-9524776.html>.

¹¹ YI DAI YI LU: «El ferrocarril China-Tailandia», *Portal de la Franja y la Ruta*, noviembre de 2017, disponible en: <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/noticia/word/35554.htm>. Fecha de la consulta: 01-06-2019.

¹² NACHEMSON, Andrew: «Chinese investment in Cambodia is bringing Phnom Penh closer to Beijing and further from the EU», *South China Morning Post*, May 2019. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3008451/chinese-investment-cambodia-bringing-phnom-penh-closer>.

¹³ BOWIE, Nile: «Mahathir sets tone for renegotiating with China», *Asia Times*, April 2019. Disponible en: <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/mahathir-sets-tone-for-renegotiating-with-china/>.

conectando la región nororiental fronteriza con Tailandia y la capital, Kuala Lumpur. Con este resultado, Malasia se convierte en el ejemplo a seguir en las negociaciones con China de proyectos *BRI* afectados por precios excesivos o asignados bajo circunstancias de poca transparencia.

En la extensión del corredor hacia Indonesia, comienza a tomar forma la conexión en alta velocidad Jakarta-Bandung¹⁴ gracias a un consorcio firmado entre empresas chinas e indonesias con una inversión asociada de 6.000 millones de dólares.

Las novedades también aplican al nuevo puente terrestre euroasiático que sigue incrementando su capilaridad en el corazón de Europa con el lanzamiento de un nuevo tren de mercancías entre la ciudad belga de Lieja, situada a 100 kilómetros de Bruselas, con la capital de la provincia china de Henan, Zhengzhou¹⁵. Estos trayectos se suman a las líneas inauguradas entre la ciudad china de Daqing y Zeebrugge, el puerto de la ciudad de Brujas, en junio de 2018, y la conexión entre Tangshan y el puerto de Amberes en mayo de 2019. Asimismo, la inauguración de la nueva ruta¹⁶ entre la ciudad china de Zhuzhou con Minsk, la capital de Bielorrusia, marca un nuevo hito, posicionando este punto como el *hub* de vía férrea más importante de la iniciativa al ser la puerta de entrada a todo el transporte hacia Europa. La creciente capilaridad férrea está impulsando las conexiones entre Oriente y Occidente, más cuando el levantamiento del veto impuesto por Rusia al tránsito de los productos europeos vigente desde agosto de 2014 podría suponer un mayor impulso para el transporte terrestre de mercancías en los próximos meses¹⁷.

¹⁴ CHINA INTERNET INFORMATION CENTER: «Primer túnel del proyecto ferroviario de alta velocidad Jakarta-Bandung», Spanish.china.org.cn, marzo de 2019. Disponible en: http://spanish.china.org.cn/txt/2019-03/27/content_74617659_3.htm.

¹⁵ XINHUANET: «China, Belgium launch new cargo train route», *Xinhuanews*, October 2018. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2018-10/25/c_137556106_4.htm.

¹⁶ ZASIADKO, Mykola: «China launches new container train to Belarus», RailFreight.com, July 2019. Disponible en: <https://www.railfreight.com/beltandroad/2019/07/11/china-launches-new-container-train-to-belarus/>.

¹⁷ VAN LEIJEN, Majorie: «Russia lifts ban on transit of sanctioned EU products by rail», RailFreight.com, July 2019. Disponible en: <https://www.railfreight.com/specials/2019/07/09/russia-lifts-ban-on-transit-of-sanctioned-eu-products-by-rail/?gdr=accept>.



Figura 2: Comparativa de la vía marítima y la ruta por tren para llegar a Europa. Fuente: Railfreight.

La diplomacia china se intensifica en Europa

Aunque algunos países muestran sus discrepancias por los altos costes de los proyectos *BRI*, la necesidad de fomentar una conectividad más amplia que les conduzca a un mejor desarrollo económico y a una mayor integración regional resulta determinante para suscribir las condiciones impuestas por Pekín. En el caso de las potencias occidentales, las reticencias a la iniciativa han surgido cuando la influencia de China en el Indopacífico ha traspasado fronteras hasta llegar a Europa, consiguiendo adherir a la iniciativa a un buen número de países europeos.

La primera pieza sobre Europa vino de la mano del mecanismo 16+1, un grupo creado en 2012 en el que se reúnen 16 países de Europa central y oriental, 11 de los cuales pertenecen a la Unión Europea, para tratar la promoción del comercio bilateral y el fomento de las inversiones chinas en suelo europeo. Una primera plataforma donde la diplomacia china se ha hecho fuerte entre los países europeos más alineados con los objetivos de la nueva Ruta de la Seda, consiguiendo que tan solo un año después de la constitución de este grupo todos los países pertenecientes se adhirieran a la iniciativa. De forma similar a los países de Asia central y sudeste asiático, las inversiones en proyectos *BRI* han favorecido una mayor integración regional; de ahí que Grecia, por la

cercanía a estos países, haya considerado incorporarse al mecanismo 16+1¹⁸. Con este nuevo esquema, China alcanzaría el objetivo de conectar Belgrado y Skopie, capitales de Serbia y Macedonia del Norte, respectivamente, con el puerto griego del Pireo, el gran exponente europeo de la extensión del «Collar de Perlas» por el mar Mediterráneo.

El frenesí de nuevas incorporaciones de países europeos persiste con el propósito de adhesión de Suiza¹⁹ el pasado mes de abril y la firma del memorándum de entendimiento de Luxemburgo²⁰ durante la celebración del *II Foro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta*. Estos países seguían la estela de Portugal, que encontró en las inversiones chinas el medio de revitalizar su economía tras las medidas de austeridad impulsadas en Europa después de la crisis financiera de 2008, retomando una relación de más 500 años que terminaba con la entrega de Macao al Gobierno chino en 1999. Las inversiones en sectores tan diversos como la energía, el transporte, los seguros, los servicios financieros y la sanidad, por valor de 9.000 millones de euros hasta 2017, según datos oficiales, muestran el interés del gigante asiático por Portugal. De hecho, la nueva Ruta de la Seda se ha convertido en el instrumento para que Portugal sea el primer país de la zona euro en emitir deuda en yuanes²¹. A esto hay que añadir que la posición estratégica de Portugal, conectando con los mercados de Europa, África y América Latina, confiere al país el potencial para convertirse en un *hub* destacado de la Ruta de la Seda marítima, de ahí el interés de COSCO por el puerto de Sines²².

Sin embargo, no ha sido hasta la adhesión de Italia que la Comisión Europea ha comenzado a dar una respuesta más contundente al creciente poder que está consiguiendo China en el viejo continente gracias a los incentivos que suponen los préstamos y las inversiones en infraestructuras. Antes de Italia, la iniciativa ya contaba

¹⁸ LIU, Zhen: «Greece set to join China-led 16+1 group with Central and Eastern European nations», *South Morning China Post*, April 2019. Disponible en: <https://www.scmp.com/print/news/china/diplomacy/article/3005774/greece-set-join-china-led-161-group-central-and-eastern>.

¹⁹ *SOUTH CHINA MORNING POST*: «Switzerland to sign Belt and Road deal during President Ueli Maurer's China trip», April 2019. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3006438/swiss-belt-and-road-deal-be-signed-during-president-ueli>.

²⁰ *OBOR EUROPE*: «Luxembourg, a member of the BRI», April 2019. Disponible en: <https://www.oboreurope.com/en/luxembourg-member-bri/>.

²¹ AMARO, Sílvia: «Portugal becomes the first euro zone country to issue debt on China's market», *CNBC Market*, May 2019. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2019/05/30/portugal-first-euro-zone-country-to-issue-bonds-in-china-currency.html>.

²² *MACAUHUB*: «Chinese shipping groups interested in the port of Sines, Portugal», December 2018. Disponible en: <https://macauhup.com.mo/2018/12/12/pt-china-interessada-no-porto-de-sines-em-portugal/>.

con la participación de 13 países europeos, entre ellos Grecia, Portugal y un gran número de países del Este.

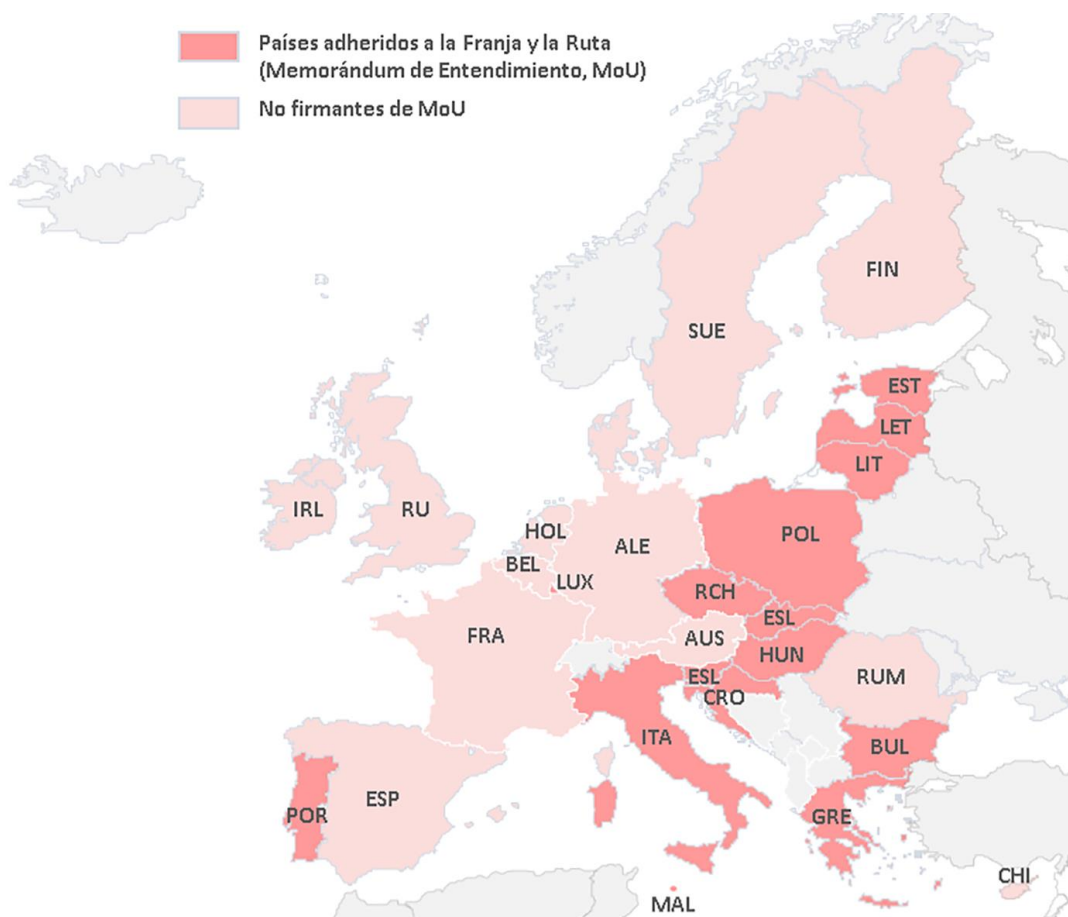


Figura 3: Países de la Unión Europea adheridos a la nueva Ruta de la Seda.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Belt and Road Initiative*.

Con la adhesión de Italia a la nueva Ruta de la Seda, la iniciativa suma enclaves marítimos estratégicos en el mar Adriático que conectan directamente con los países de los Balcanes y con las fábricas del corazón de Europa. Los puertos de Trieste, Palermo y Génova son parte del acuerdo sobre los que China pretende expandir su capacidad de tránsito de contenedores en busca de nuevos mercados para sus productos. Puertos que tendrán también la función de conectar con los países europeos que no tienen salida al mar a través del despliegue de nuevas infraestructuras de transporte, enlazando con las ramificaciones que ha desplegado en esta zona el tren de carga entre Yiwu-Madrid, y desde donde China buscará el abastecimiento para el sustento de su economía.

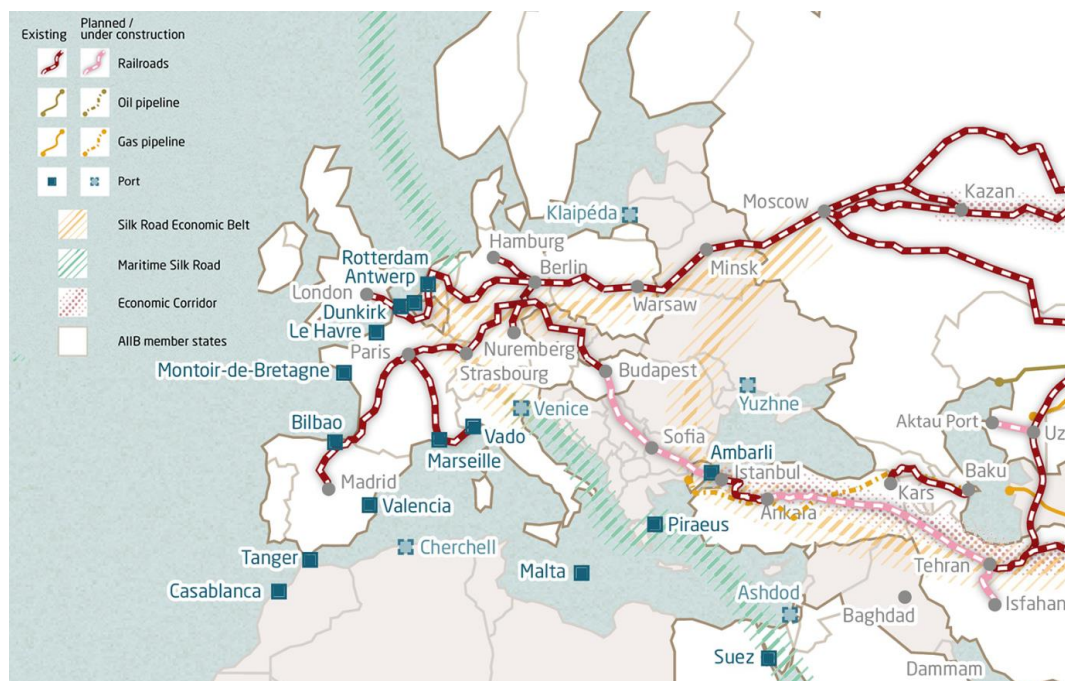


Figura 4. La nueva Ruta de la Seda se expande por Europa.
Fuente. Elaboración propia con datos de MERCIS.

El objetivo de Italia es alcanzar un volumen de inversión por parte de China similar al que reciben otros países europeos como Francia, Alemania y Reino Unido. De hecho, estos tres países representan el 31% de toda la inversión extranjera directa (IED) de China en Europa en 2017, alcanzando el 50% en 2016, según el National Bureau of Statistics of China. El ámbito comercial es otro de los objetivos prioritarios para Italia que pretende impulsar el 6,5% de sus exportaciones a China, buscando equipararlas con el 17% que representan en el caso de la economía alemana, según Baker McKenzie. De hecho, mientras los 60 millones de ciudadanos italianos adquieren cada año productos chinos por valor de 60.000 millones de euros, la población china, 23 veces superior a la de Italia, apenas realiza un volumen de compra de productos italianos de 13.000 millones de euros, según fuentes oficiales. Una circunstancia que se reproduce por toda Europa.

Retos que plantea la segunda fase de la nueva Ruta de la Seda

El hecho de que la adhesión de Italia a finales de marzo se produjera apenas dos semanas antes de celebrarse la cumbre UE-China en Bruselas, muestra cómo en la cultura china un símbolo de poder supone hacer coincidir la consecución de

determinados objetivos con fechas representativas. La imagen reforzada de China consiguiendo la adhesión de Italia, el tercer país del Mediterráneo en hacerlo, además de ser una de las cinco grandes economías europeas, primer miembro del G7 en adherirse y socio fundador de Europa, contrasta con la preocupación mostrada por la Comisión Europea en su documento *EU-China Strategic Outlook*²³. En este documento, China pasa a considerarse como «competidor económico» que persigue «liderazgo tecnológico» además de «rival sistémico», por perseguir un modelo de Gobierno que no está en línea con el esquema de democracia establecido en las grandes economías mundiales.

La división en el seno de la Unión Europea crece entre los países que respaldan la iniciativa y los que consideran que Europa debería relacionarse con China con una sola voz, erosionando la cohesión interna. En este último caso se encuentran Alemania, Francia, España y Reino Unido, aunque la actitud pro-China declarada por Boris Johnson²⁴, nuevo primer ministro británico, supondría que Londres aumentara significativamente la IED china, que actualmente ya es la mayor de Europa con un 18% en 2017, frente al 11% de Alemania. La apuesta de las grandes potencias europeas es diseñar su propia estrategia de conectividad entre Asia y Europa²⁵ para contrarrestar el auge y la hegemonía que está alcanzando China a través de fortalecer el orden regional europeo y establecer acuerdos de cooperación más abiertos. Como parte de la estrategia figura no firmar memorandos bilaterales, proteger los sectores estratégicos y las redes de comunicaciones, y promover una mayor reciprocidad que permita que las empresas chinas y europeas compitan en igualdad de oportunidades.

Mientras Europa busca lanzar su propia iniciativa de infraestructuras, destaca que todos los países que se adhieren a la nueva Ruta de la Seda compartan la estrategia de impulsar el comercio bilateral e incrementar las inversiones chinas en infraestructuras que mejoren su integración y conectividad regional. En el caso de los países europeos,

²³ EUROPEAN COMMISSION: *EU-China Strategic Outlook: European Commission and HR/VP contribution to the European Council*, March 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>. Fecha de la consulta: 06-06-2019.

²⁴ LU, Zhenhua: «“Pro-China” Boris Johnson “enthusiastic” about Belt and Road plan», *South China Morning Post*, July 2019. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3019884/pro-china-boris-johnson-enthusiastic-about-belt-and-road-plan>.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION: *Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy*, September 2018, disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf. Fecha consulta 09.07.2019.

la necesidad de financiación tiene su origen en los años de recesión tras la crisis financiera mundial de 2008. Para los países asiáticos, en su condición de países en vías de desarrollo, es la complejidad en el acceso a la financiación ofrecida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial la razón de encontrar en los proyectos *BRI* la mejor opción para revitalizar sus economías nacionales. Como contrapartida, los beneficios para China se traducen en ganar acceso a nuevos mercados y aumentar su hegemonía en los países *BRI*.

Las críticas vertidas sobre algunos proyectos *BRI* por ser generadores de «trampas de deuda», carecer de transparencia y no inclusividad, y por considerarlos posibles «caballos de Troya» en la búsqueda de China de incrementar su hegemonía regional y global, no han supuesto ningún freno para que la nueva Ruta de la Seda siga contando con nuevas adhesiones. Entre las grandes potencias la casuística es diversa, pero confirma que cada país ha establecido su propia política con China teniendo presente la dimensión que está alcanzando la nueva Ruta de la Seda en el panorama de conexiones y de comercio global. Luxemburgo y Suiza ocupan el primer y tercer puesto, respectivamente, entre los países más ricos del mundo en PIB per cápita, según el Banco Mundial, y han establecido su adhesión a la iniciativa en base a incrementar los flujos comerciales bilaterales y las posibilidades de inversión en terceros países.

La actitud pragmática de Japón ha impulsado que Tokio consensue con China la realización conjunta de 50 proyectos de infraestructuras, buscando el beneficio para sus empresas y la mejora de las relaciones entre ambos países²⁶.

El hecho de que Japón abandere la *Estrategia para un Indopacífico libre y abierto*²⁷ (*FOIP*, por sus siglas en inglés) para contrarrestar el peso de los proyectos *BRI* en Asia demuestra que existen diferentes aproximaciones para interactuar con la nueva Ruta de la Seda. Con un presupuesto de 110.000 millones de dólares, muy inferior al billón de dólares que maneja la iniciativa china, Tokio pretende desarrollar infraestructuras de alta calidad en Asia y África. Entre los objetivos figura mantener la seguridad y la libre navegación en la región, teniendo de aliados a la India, Estados Unidos y Australia,

²⁶ ARMSTRONG, Shiro: «Japan joins to shape China's Belt and Road», *East Asia Forum*, October 2018. Disponible en: <https://www.eastasiaforum.org/2018/10/28/japan-joins-to-shape-chinas-belt-and-road/print/>.

²⁷ JENNINGS, Ralph: «Japan Is Committing To China's Belt and Road Initiative, But What's In It For Them?», *Forbes*, April 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2018/04/17/why-japan-had-to-join-china-in-building-trade-routes-around-asia/#5fee48657175>.

siguiendo el mismo esquema de colaboración que con el mecanismo de diálogo *Quad*. Ante la creciente influencia de China en el Indopacífico, los países objetivo serán aquellos afectados por «trampas de deuda» como Sri Lanka. De forma similar ha actuado Australia, firmando un acuerdo con China para el desarrollo de infraestructuras en terceros países, principalmente para contrarrestar el auge de las inversiones chinas en las islas del Pacífico, área que pertenece a la esfera de influencia de Australia, que han alcanzado los 1.700 millones de dólares entre 2006-2016, según Lowy Institute. Sin embargo, la dualidad en la aproximación se aprecia en el caso del estado de Victoria, el segundo más poblado de Australia, saliéndose de la disciplina propuesta por el país para firmar la adhesión a la nueva Ruta de la Seda²⁸ con el objetivo de priorizar que sus empresas se beneficien de estos proyectos.

Sin embargo, las inversiones planteadas en los puertos europeos, aunque concebidas para mejorar las prestaciones y la capacidad del tránsito de contenedores, merecen de una reflexión a largo plazo frente a los posibles beneficios a corto. Se hace necesario un análisis sobre las posibles implicaciones que podrían tener estas infraestructuras marítimas para la seguridad y estabilidad de la región si China llegara a hacer un uso militar de estos enclaves. Sobre todo, cuando se trata de la adhesión a la iniciativa de países como Italia, perteneciente a la Alianza Atlántica, más conocida como Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y de la que también forman parte la gran mayoría de los países europeos.

Conclusiones

China busca en esta segunda fase de la nueva Ruta de la Seda adaptar la iniciativa para reducir costes mientras mantiene el control de los proyectos, a la vez que recalibra la estrategia en el despliegue por Europa. Las lecciones aprendidas de la renegociación de Malasia, de la adhesión del primer país miembro del G7 y de los acuerdos alcanzados para desarrollar infraestructuras en terceros países forman parte de la adaptación de la iniciativa a un nuevo escenario.

²⁸ POWER, John: «Why has an Australian state broken ranks with Canberra to sign up to China's Belt and Road?», *South China Morning Post*, November 2018. Disponible en: https://www.scmp.com/week-asia/article/2171159/why-has-australian-state-broken-ranks-canberra-sign-chinas-belt-and-road?utm_campaign=a2339fd3be-20180920%20newsletter_COPY_02&utm_medium=email&utm_source=SupChina%20Free%20Newsletter&utm_term=0_96063830a5-a2339fd3be-165091491.

Las referencias a las «trampas de deuda» y a los «caballos de Troya» han protagonizado el desarrollo de la iniciativa en su primera fase, mientras que en esta segunda etapa se debe perseguir que la nueva Ruta de la Seda se mueva en un marco que favorezca la reciprocidad en la apertura de mercados y la participación de la inversión extranjera. China ha llegado para quedarse y ser protagonista del orden mundial, con instrumentos como la nueva Ruta de la Seda, que no deben promover juegos de suma cero, sino el beneficio común a largo plazo en un entorno donde las empresas chinas y las extranjeras compitan en igualdad de condiciones.

La prosperidad de Europa depende en cierta medida de su relación con China. El marco de colaboración que mantiene la Unión Europea y China se vería reforzado con la incorporación de la nueva Ruta de la Seda como parte de las relaciones bilaterales, estableciendo nuevas políticas de inversión en infraestructuras, pero también en tecnología, relacionadas con el despliegue de la Ruta de la Seda digital, además de promover la apertura de los mercados chinos. Una forma de fortalecer las relaciones UE-China mientras se mantiene la unidad entre los países europeos.

*Águeda Parra Pérez**

Sinóloga, ingeniera y doctora en Ciencias Políticas.

79/2019

16 de septiembre de 2019

*Luis Enrique Moya Cánovas**

La Iniciativa Europea de Intervención,
la Cooperación Permanente
Estructurada e ingeniería institucional
francesa

La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa

Resumen:

Ante una situación estratégica compleja, la Unión Europea ha implementado en los últimos años una serie de iniciativas con el objetivo de desarrollar su autonomía estratégica y hacer de la Unión un actor relevante en el panorama estratégico internacional. La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO) es la más relevante de estas iniciativas comunitarias y busca estructurar y fomentar la cooperación en defensa entre los Estados miembros. Paralelamente, y con objetivos similares a los de la PESCO, el Gobierno de Emmanuel Macron ha implementado su Iniciativa Europea de Intervención (EI2) y la ha situado fuera del marco de la Unión Europea. El Gobierno francés ha dado un golpe de mano para asegurarse el liderazgo de la nueva «Europa de la defensa» y amoldar su arquitectura institucional a los intereses franceses.

Palabras clave:

Iniciativa Europea de Intervención (EI2), Cooperación Permanente Estructurada (PESCO), Europa de la defensa, autonomía estratégica, ingeniería institucional.

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

The European Intervention Initiative, Permanent Structured Cooperation and French institutional engineering

Abstract:

Facing an ever more complex strategic situation, the European Union has implemented in the last few years a series of initiatives aiming at developing the EU's strategic autonomy and making the Union a relevant security actor internationally. Permanent Structured Cooperation (PESCO) is the most relevant initiative, and it seeks to structure and promote defence cooperation among member states. Simultaneously, Emmanuel Macron's government has implemented the European Intervention Initiative (EI2), which shares PESCO's objectives, outside the framework of the EU. The french government has made a choice to ensure its country's leadership of the new set of European defence institutions and mould these institutions to french interests.

Keywords:

European Intervention Initiative (EI2), Permanent Structured Cooperation (PESCO), European défense, strategic autonomy, institutional engineering.

Introducción

En los dos últimos años, la Unión Europea ha implementado un número de iniciativas para responder a una situación estratégica cada vez más deteriorada y consumir su nuevo nivel de ambición estratégica. La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO), la más prominente de estas iniciativas y la que más protagonismo político ha recibido, busca estructurar y promover la cooperación europea en materia de defensa dentro del marco de la Unión Europea. Sin embargo, el 25 de junio de 2018, al poco tiempo de implementar la PESCO, nueve países europeos (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido) firmaron en Luxemburgo una *Carta de Intenciones (LOI)* creando la Iniciativa Europea de Intervención (EI2), liderada por Francia. La EI2 es una iniciativa intergubernamental de carácter puramente operacional que, como la PESCO, tiene como objetivo desarrollar la «autonomía estratégica» de Europa y fomentar una cultura estratégica europea. A pesar de su objetivo en común y sin existir limitaciones legales que lo impidiesen, el Gobierno del presidente Macron decidió implementar la EI2 fuera de la PESCO y de cualquier otro arco institucional europeo (UE u OTAN), corriendo el riesgo de tensar la relación francoalemana y de crear el tipo de redundancia institucional que la PESCO buscaba eliminar. Entonces, ¿Por qué querría el Gobierno de Macron situar su iniciativa fuera de la PESCO? ¿Cuáles son las intenciones del Gobierno francés para con la EI2? El memorándum para formalizar la EI2 no se ha firmado todavía y la respuesta a estas preguntas no es evidente.

El autor de este artículo opina que la EI2 es para Francia un instrumento de «reparto de la carga» (*burden-sharing*). Francia busca apoyarse en sus aliados europeos para aliviar su sobrecarga estratégica y, para ello, la EI2 busca facilitar la formación y trascurso de futuras operaciones militares multinacionales. Además, la EI2 cubre todos los teatros de operaciones en la vecindad europea, del Sahel a la frontera con Rusia, e incluye potencialmente tanto operaciones expedicionarias como de defensa del territorio. El Gobierno francés decidió implementar la EI2 fuera del marco de la PESCO, a pesar de los riesgos políticos que ello conlleva, en respuesta a su desilusión con una PESCO poco ambiciosa, y como táctica para amoldar la nueva «Europa de la defensa» a los intereses de Francia. Pura ingeniería institucional.

Para qué están los amigos***Una situación de sobrecarga en un contexto exigente***

La *Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional Francesa de 2017* alerta de que en los últimos años las viejas amenazas se han manifestado con una intensidad inesperada y cada vez más cerca del viejo continente, todo mientras el orden internacional basado en las normas se sigue debilitando¹. Un contexto de inestabilidad en el que el terrorismo es más difícil de combatir, la guerra abierta ha regresado a Europa, la dinámica de competición entre superpotencias emerge de nuevo, y la integración europea es cuestionada por agentes internos y externos. En este contexto estratégico crecientemente complicado y exigente, la prioridad de Francia es mantener su autonomía estratégica²: su capacidad de evaluar una situación e intervenir rápida y eficazmente en defensa de sus intereses³. Preservar dicha autonomía pasa por el mantenimiento de su capacidad de disuasión nuclear y la modernización de unas Fuerzas Armadas de carácter mixto (expedicionario y defensivo) para responder a cuatro desafíos principales: la defensa de su territorio, espacio aéreo, y aguas territoriales⁴; la proyección de fuerza en la vecindad sur del continente europeo; la lucha contra el terrorismo; y sus compromisos con la Unión Europea y la OTAN en caso de un conflicto interestatal⁵.

Francia busca mantener su nivel de influencia y sus compromisos en el exterior en un contexto cada vez más exigente, algo que no puede hacer sin la ayuda de sus socios europeos. El problema es que Francia ya se encuentra en una situación de sobrecarga⁶. Esta situación se hizo evidente en 2015 cuando, tras los atentados en París, el Gobierno de François Hollande invocó por primera vez en la historia el artículo de asistencia mutua del Tratado de Maastricht (Artículo 42.7). El Gobierno francés se vio obligado a pedir a sus socios asistencia en Mali para poder desviar recursos militares para la lucha antiterrorista en la metrópoli (*Operación Centinela*).

En respuesta a esta situación de sobrecarga, la estrategia del Gobierno francés consiste en complementar los esfuerzos nacionales con una mayor cooperación europea en

¹ MINISTÈRE DES ARMÉES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 13.

² *Ibid.*, pág. 56.

³ LEBRUN, Maxime: «Behind the European Intervention Initiative: An Expeditionary Coalition of the Willing?», RKK International Centre for Defense and Security. 07-03-2018.

⁴ Recordamos aquí que Francia posee territorios de ultramar en todos los océanos.

⁵ MINISTÈRE DES ARMÉES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 53.

⁶ *Ibid.*, pág. 14.

materia de defensa⁷. Sin embargo, tal y como se quejaba el jefe del Estado Mayor francés, el general François Lecointre, en comisión parlamentaria en julio de 2018, cooperar en materia de defensa a nivel operacional es muy difícil debido a que la percepción y evaluación de riesgos y amenazas varía mucho entre los distintos socios europeos⁸.

¿Qué es y qué no es la Iniciativa Europea de Intervención?

El Gobierno de Macron ha propuesto la EI2 para solucionar esta divergencia de culturas estratégicas. La Iniciativa Europea de Intervención es un instrumento para facilitar la formación de coaliciones y un mejor reparto de la carga en operaciones militares europeas. Según la *Carta de Intenciones (LOI)*, la EI2 es un foro intergubernamental «flexible y no vinculante» que reúne a los Estados europeos más «capaces y dispuestos militarmente»⁹. En la práctica, la iniciativa funciona como una suerte de «Erasmus militar»¹⁰, en el que oficiales de los Estados miembros trabajan juntos en cuatro materias: intercambio de inteligencia y previsión estratégica, desarrollo y planificación de escenarios de crisis, apoyo a operaciones, doctrina compartida¹¹.

A corto plazo, el objetivo de la iniciativa es que sus miembros sean capaces de intervenir juntos rápidamente en caso de una crisis de cualquier tipo, haciendo uso de los planes y protocolos que se hayan previamente elaborado conjuntamente¹². A largo plazo se busca desarrollar una cultura estratégica compartida que permita a Europa volver a ser un actor militar significativo capaz de conducir operaciones de alta intensidad en su vecindad bajo el paraguas de la Unión Europea, la OTAN, la ONU o en coaliciones *ad hoc*¹³. El razonamiento detrás de la iniciativa es que, al planear escenarios, analizar inteligencia, y desplegar unidades conjuntamente, las culturas estratégicas empezarán a converger,

⁷ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 53.

⁸ LEBRUN, Maxime: «Strategic Autonomy? France, the eFP and the EII», RKK International Centre for Defense and Security. 10-12-2018.

⁹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

¹⁰ WITNEY, Nick: «Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for soldiers». European Council on Foreign Relations. 22-05-2018.

¹¹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

¹² MINISTÈRE DES ARMEES: *L'Initiative Européenne d'Intervention*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

¹³ MINISTÈRE DES ARMEES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

y los Estados miembros empezarán a entender su seguridad de forma colectiva y a escala continental, y no de forma egocéntrica.

La *LOI* enfatiza que, aunque la EI2 se haya situado fuera de cualquier marco institucional, tanto la Unión Europea como la OTAN se beneficiarán de una mejor coordinación entre los Estados a la hora de intervenir conjuntamente en cualquier crisis¹⁴.

Por último, y en resumen, la *LOI* deja claro que la EI2 no es una fuerza de intervención rápida¹⁵. Se trata sencillamente de un foro centrado en la planificación y prevención estratégica.

El alcance de la EI2, del Sahel a la frontera con Rusia

El alcance de la Iniciativa Europea de Intervención merece una sección propia, ya que desconcierta a analistas¹⁶ y políticos. Mucha gente cree que detrás de esta iniciativa está la intención del Gobierno francés de involucrar todavía más a sus socios europeos en el Sahel y Oriente Medio, y que la EI2 consista solamente en operaciones de estabilidad de lucha contra el terrorismo fuera del área. La clase política alemana era inicialmente reticente a la hora de unirse a la EI2: «A Francia lo que le preocupa claramente es África, el Sahel y conseguir apoyo para sus tropas allí... [la EI2] consistirá en operaciones que sirvan a los intereses de Francia, no a los intereses europeos o alemanes»¹⁷. Estas sospechas son comprensibles, después de todo, la EI2 es una iniciativa francesa y el Sahel y el Mediterráneo son las regiones más importantes estratégicamente para Francia. Tampoco ayuda que la ministra francesa de Defensa, Florence Parly, presente la EI2 al mundo refiriéndose a la experiencia de los franceses en Mali y la República Centroafricana como ejemplo de lo que la iniciativa intenta solucionar: Que Francia intervenga sola y el apoyo aliado no llegue hasta mucho después¹⁸.

Sin embargo, el alcance de la Iniciativa Europea de Intervención es mucho mayor, abarcando todos los teatros de operaciones desde el Sahel hasta la frontera rusa, incluyendo tanto misiones fuera del área como misiones de defensa del territorio europeo. Para empezar, el análisis que hace la *LOI* de las amenazas y desafíos que se

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ NOVAKY, Niklas: *France's European Intervention Initiative: Towards a Culture of Burden Sharing*, Wilfried Martens Centre for European Studies. Octubre de 2018.

¹⁷ SIEBOLD, Sabine: «Berlin und Paris streiten über neue Eingreiftruppe», *Reuters*, 11-06-2018.

¹⁸ PARLY, Florence: «ECFR Keynote: The European Intervention Initiative», European Council on Foreign Relations Meeting. París, 28-05-2018.

ciernen sobre Europa incluye el terrorismo y las crisis migratorias originadas en el Sahel y Oriente Medio, pero también los desastres naturales cada vez más frecuentes, y de forma más interesante, «la reanudación de la guerra abierta a las puertas de Europa y demostraciones de fuerza con propósitos intimidatorios en el flanco este de la misma»¹⁹. Además de los cinco grupos de trabajo de la EI2 que se crearon tras la primera reunión de los ministros de Defensa, uno está orientado al Sahel y otro al Báltico²⁰.

Membresía de la Iniciativa Europea de Intervención

Analizando quiénes forman parte de la iniciativa también se puede inferir el alcance real que el Gobierno de Macron tiene intención de darle a la EI2. La EI2 permite a Francia elegir a sus compañeros de armas y hacer uso compartido de sus capacidades en operaciones militares. Puesto que los primeros diez miembros de la EI2 accedieron a ella por invitación francesa, uno puede deducir las intenciones de Francia detrás de la EI2 analizando qué Estados fueron invitados a formar parte de la EI2 y a cuáles se dejó fuera de la iniciativa.

Reino Unido, España, e Italia

El Reino Unido es, junto con Francia, el único país europeo con una gama completa de capacidades militares, disuasión nuclear, y una posición permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es por esto por lo que es una prioridad para Francia mantener su relación de seguridad privilegiada con el Reino Unido y mantener a Gran Bretaña anclada en la seguridad colectiva europea después del *brexit*²¹. La participación entusiasta del Reino Unido en la Iniciativa Europea de Intervención sugiere que la EI2 no tocará temas de defensa del territorio, el Reino Unido se ha opuesto tradicionalmente a cualquier iniciativa que pueda duplicar a la OTAN, sino que servirá para «preparar a los países para enviar fuerzas a, digamos, África»²². Francia también considera a España y a Italia socios valiosos en el Mediterráneo, el norte de África, y Oriente Medio. Si Italia no es actualmente miembro de la EI2, se debe a motivos políticos del Gobierno de

¹⁹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

²⁰ MINISTÈRE DES ARMEES: *L'Initiative Européenne d'Intervention*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité. Únicamente en la versión en francés de la página web.

²¹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 62.

²² SAMUEL, Henry: «Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post-Brexit crisis defence group», *The Telegraph*. 25-06-2018.

Giuseppe Conte^{23, 24}. En lo que respecta a Francia, «Italia es bienvenida en la EI2, cuando esta lo estime oportuno»²⁵. Basándonos en estos primeros tres casos, uno pensaría que la EI2 es, efectivamente, un instrumento para involucrar a más Estados europeos en el Mediterráneo y el Sahel.

Finlandia y Estonia

Los casos de Finlandia, Estonia, y Polonia son más esclarecedores. Finlandia se convirtió en el décimo miembro de la EI2 en el primer encuentro de los ministros de Defensa de la iniciativa, el 7 de noviembre de 2018. El presidente Macron habría mostrado especial interés en la adhesión de Finlandia a la iniciativa. Macron habría hecho una visita de Estado a su homólogo finlandés²⁶, Sauli Niinistö, en la que lo convenció para que su país se uniese a la EI2²⁷. Al igual que Francia, Finlandia tradicionalmente intentaba garantizar su autonomía estratégica dependiendo exclusivamente de sus propias capacidades para mantener su integridad territorial y su política de no alineación. Sin embargo, en los últimos años tras la invasión rusa de Georgia (2008), la anexión de Crimea (2014) y dado nuestro contexto estratégico cada vez más inestable, Finlandia busca incrementar la cooperación en defensa con sus vecinos (sobre todo con Suecia), la Unión Europea, la OTAN, y los Estados Unidos, en ese orden de preferencia²⁸. Sintiendo más segura fuera de la Alianza Atlántica, Finlandia es partidaria de más integración en defensa en el seno de la Unión Europea. El Gobierno finlandés considera la integración de las defensas europeas como una inversión en su propia seguridad²⁹. Finlandia ha apoyado todas las iniciativas de defensa en la Unión Europea (PESCO, el Fondo Europeo de Defensa, etc.), y su presidente simpatiza con la idea de avanzar hacia la defensa colectiva en el futuro próximo³⁰.

²³ D'ARGENIO, Alberto: «Nove paesi Ue hanno lanciato ieri una forza di intervento rapida europea. Non c'è l'Italia», *Repubblica*. 26-06-2018.

El anterior Gobierno italiano habría participado activamente en la formulación de la Iniciativa Europea de Intervención, pero a la hora de firmar la *Carta de Intenciones*, el nuevo Gobierno de la *Liga Norte* con el *Partido 5 Estrellas*, que carece de buenas relaciones con el Gobierno de Macron, pospuso su decisión de unirse a la iniciativa.

²⁴ MINISTÈRE DES ARMEES: *L'Initiative Européenne d'Intervention*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ «French, Finnish presidents to weigh European defence proposals», *Yle Uutiset*. 29-08-2018.

²⁷ «Finland agrees to join France-led defence coalition», *Yle Uutiset*. 30-08-2018.

²⁸ SZYMANSKI, Piotr: *With Russia right across the border: Finland's security policy*, Centre for Eastern Studies. May 2018.

²⁹ BALČIŪNAS, Andrius: «Why Finland feels more secure outside NATO», *LRT*. 24-04-2019.

³⁰ PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF FINLAND: «Opening words by President of the Republic Sauli Niinistö at the Kultaranta talks on 11 June 2017».

El modelo de defensa de Finlandia se basa en el servicio militar obligatorio con un gran número de reservistas, y tiene como único propósito la defensa del territorio nacional. Un modelo como este difícilmente puede ser útil a Francia para misiones de lucha contra el terrorismo en el Sahel. Sin embargo, Finlandia se vende a sí misma como experta en asuntos rusos³¹ y en lucha contra las amenazas híbridas: El Centro de Excelencia para las Amenazas Híbridas (*Hybrid CoE*, por sus siglas en inglés), un *think tank* intergubernamental afiliado a la Unión Europea y a la OTAN, tiene su sede en Helsinki. Al igual que Finlandia, Estonia (uno de los nueve miembros originales de la iniciativa) tiene alguna de estas «capacidades específicas que pueden ser de gran utilidad en las diversas misiones en las que Francia participa»³². Estonia, con unas Fuerzas Armadas muy pequeñas, sobresale en guerra cibernética y se considera experta en la *doctrina Gerasimov* (la actual doctrina militar rusa).

Según la ministra, Florence Parly, en una entrevista a *Le Parisien* con motivo del día de la toma de la Bastilla, tanto Suecia como Noruega habrían mostrado interés en convertirse en los próximos Estados en unirse a la EI2³³. Las amenazas para estos cuatro Estados emanan del mar Báltico y de su vecina Rusia³⁴, y sus capacidades militares son de interés para Francia en esta región de Europa, por lo que el interés de estos Estados y su membresía en la EI2 solo se explica por el hecho de que la Iniciativa Europea de Intervención abarcará todo el espectro de crisis tanto en el Sahel como en la frontera con Rusia.

Polonia

Polonia es el país más poblado del este de Europa, tiene el mayor presupuesto militar y la mayor base industrial de la región. Sin embargo, Francia no invitó a este Estado a la EI2³⁵. Polonia debería ser parte crucial de cualquier iniciativa u organización europea de

³¹ SZYMANSKI, Piotr: *With Russia right across the border: Finland's security policy*, Centre for Eastern Studies. May 2018, pág. 15.

³² MINISTÈRE DES ARMÉES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 62.

³³ DJAMSHIDI, Ava; y VERNET, Henri: «Florence Parly: "L'espace est devenu un espace de conflictualité"», *Le Parisien*, 14-07-2019. Disponible en: <http://www.leparisien.fr/politique/florence-parly-l-armee-europeenne-c-est-l-ambition-13-07-2019-8116170.php>.

³⁴ Por ejemplo, dos de las mayores amenazas a la seguridad de Finlandia son las acciones subversivas como las que ocurrieron en Crimea, en las islas Aland, que están desmilitarizadas, y el bloqueo de las rutas marítimas del Báltico, que transportan el 80% de las importaciones y el 90% de las exportaciones finlandesas.

³⁵ IS/ST: «Poland left out of European Intervention Initiative» *Poland In*. 25- 06-2018.

defensa colectiva, pero, irónicamente, probablemente no se invitase a Polonia porque Francia sí espera que su iniciativa trate aspectos de defensa colectiva. El actual Gobierno polaco del *Partido Ley y Orden (PiS)* ha sido indiferente, e incluso hostil, hacia las iniciativas de defensa de la Unión Europea. La preferencia polaca por la OTAN y del armamento estadounidense para su protección hacen que el Gobierno polaco recele de cualquier iniciativa que pueda duplicar a la OTAN, socave las garantías de seguridad de la Alianza Atlántica o aliene a los Estados Unidos³⁶. Esto es todavía más el caso ahora que el Gobierno polaco ha estado negociando con la Administración del presidente Trump la apertura de una base permanente estadounidense en Polonia³⁷.

El Gobierno de Polonia no tendría problema alguno en unirse a una iniciativa consistente en organizar operaciones militares en África, por lo que Francia decidió excluir a Polonia porque la EI2 sí tiene un componente de defensa colectiva y el Gobierno de Macron teme que Polonia intente sabotear la iniciativa desde dentro.

Francia, la defensa colectiva de Europa y la OTAN

¿Por qué orienta Francia su iniciativa al este si la mayor parte de sus amenazas provienen del sur? La *Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional Francesa de 2017* sugiere que el Gobierno francés ya considera indivisible la seguridad de Europa. Teniendo en cuenta la gran interdependencia económica, política y estratégica de los países europeos, Francia considera que «una agresión externa contra la integridad o cohesión europea afectaría gravemente a sus intereses»³⁸. Citando a las unidades francesas desplegadas en las repúblicas bálticas en el contexto de la *Enhanced Forward Presence (eFP)* de la OTAN, la estrategia de seguridad francesa manifiesta el compromiso de Francia con la seguridad europea, desde el sur al norte, y al este, del Báltico al mar Negro³⁹.

Si la EI2 tiene componentes de defensa colectiva ¿Cuál es su relación con la OTAN? Francia reconoce el papel de la Alianza Atlántica como pilar de la defensa colectiva de Europa y ha reiterado repetidamente su compromiso con el Artículo 5 del Tratado del

³⁶ ZOBOROWSKI, Marcin: «Poland and European Defense Integration», European Council on Foreign Relations. *Policy Brief*, 25-01-2018.

³⁷ WILLIAMS BO, Katie: «Toward “Fort Trump”: US Makes Poland a “Serious Robust Offer”», *Defense One*. 13-03-2019.

³⁸ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 55.

³⁹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 62.

Atlántico Norte⁴⁰. Sin embargo, la estrategia de seguridad francesa reconoce las dudas actuales de Francia y el resto de Estados europeos sobre el compromiso de los Estados Unidos en la defensa del viejo continente: «La creciente fisura entre la clase política y la población estadounidense y Europa, junto con los últimos cambios políticos en los Estados Unidos, levanta importantes interrogantes, más que en cualquier momento pasado»⁴¹. La carta de la ministra Parly que acompaña la *Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa de 2017* afirma que «ya no se puede contar con los aliados tradicionales en todo momento y lugar»⁴². Tal y como afirma la *Carta de Intenciones* de la EI2, la Iniciativa Europea de Intervención busca complementar a la OTAN, no reemplazarla, pero es de esperar que sus creadores tuviesen en cuenta el distanciamiento de los Estados Unidos e incluso su no participación en futuras crisis europeas.

La Iniciativa Europea de Intervención podría ser parte de un proceso más amplio que busca crear los cimientos para una posible defensa de Europa pos Estados Unidos. Las declaraciones del Gobierno de Macron según las cuales Francia estaría dispuesta a extender su capacidad de disuasión nuclear a Alemania⁴³ y las discusiones sobre transformar la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea, Artículo 42.7) en un Artículo vinculante de defensa colectiva⁴⁴ lo sugieren.

Riesgo de redundancia institucional

El Gobierno alemán era inicialmente reacio a unirse a la EI2 por los motivos mencionados al principio de la sección anterior, y porque temía el riesgo de redundancia institucional y de fragmentación política. Al Gobierno de Merkel le preocupaba que la EI2 le quitase atención y capital político a la PESCO, redujese el valor añadido de la Unión Europea en materia de defensa y alienase a los Estados que no hayan sido invitados a participar⁴⁵.

⁴⁰ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 60.

⁴¹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 61.

⁴² MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 10.

⁴³ DORZDIK, William: «France is prepared to extend its nuclear deterrent to Germany», *The Washington Post*, 28-02-2019.

⁴⁴ DUKE, Simon W: «The Competing Logics of EU Security and Defense», *Survival*, 61 (2), págs. 123-142. 19-03-2019, pág. 136.

⁴⁵ SANDERS, Lewis: «Germany cautious as France leads European defense initiative», *Deutsche Welle*, 11-08-2018.

El riesgo de duplicación con la PESCO es significativo. Por ejemplo, existe un proyecto liderado por Alemania muy similar a la EI2 dentro de la Cooperación Permanente Estructurada llamado *EUFOR Crisis Operation Core (EUFOR CROC)*⁴⁶, que busca «contribuir a la creación de un paquete de capacidades completo y coherente para acelerar la provisión de unidades para operaciones militares conjuntas»⁴⁷, algo parecido a una base de datos de las unidades militares que cada Estado tiene disponibles en todo momento.

Al final, el Gobierno alemán aceptó unirse a la iniciativa francesa por presión política. Sabiendo que la EI2 es una prioridad para Francia, el Gobierno de Merkel no quiso tensar su relación con el de Macron ni aparentar ser un socio poco fiable⁴⁸. Como compromiso, los Gobiernos francés y alemán acordaron, en la Declaración de Meseberg, relacionar la EI2 con la PESCO todo lo posible⁴⁹, evitando redundancias con los proyectos de la PESCO y de forma que el trabajo de la EI2 complemente el trabajo de la PESCO y sus proyectos⁵⁰.

Conociendo las intenciones del Gobierno francés para con la EI2 y el alcance de esta iniciativa, nos queda saber por qué Emmanuel Macron estaría dispuesto a correr todos estos riesgos con tal de situar a la EI2 fuera de la Unión Europea y la OTAN.

Ingeniería institucional francesa

Una PESCO poco ambiciosa

La EI2 nace principalmente de la decepción del Gobierno francés con una PESCO demasiado inclusiva y poco ambiciosa. El Gobierno de Macron esperaba que la PESCO fuese, según lo describe el Tratado de Lisboa, un grupo exclusivo y flexible de unos 12 países con altas capacidades y dispuestos a integrar sus defensas más rápido que el resto de socios de la Unión Europea. Algo parecido a lo que es la EI2 ahora. Sin embargo, durante las negociaciones, la voluntad alemana de inclusión se impuso al deseo francés

⁴⁶ BLOCKMANS, Steven: «The EU's modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?», *Common Market Law Review*. Vol. 55, pág. 1.815. 2018.

⁴⁷ EUROPEAN DEFENSE AGENCY, EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, EUROPEAN UNION MILITARY STAFF: «PESCO: Member States Driven». Last accessed: 14-04-2019.

⁴⁸ MÖLLING, Christian; y MAJOR, Claudia: «Why Joining France's European Intervention Initiative is the Right Decision for Germany», Egmont. 15 June 2018.

⁴⁹ FRANCE DIPLOMATIE: «Europe: Franco-German declaration». En *Meseberg Declaration*. 19-06-2018.

⁵⁰ MINISTÈRE DES ARMÉES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

de ambición⁵¹. Hasta la fecha, 25 de los 28 Estados miembros de la Unión Europea participan en la PESCO, lo que a ojos de Francia, imposibilita que la PESCO pueda tratar situaciones de crisis de manera efectiva. Como muestra de su desilusión, Emmanuel Macron anunció la creación de la EI2 durante su discurso en la Sorbona en plenas negociaciones para implementar la Cooperación Permanente Estructurada⁵².

Supuestamente, el enfoque modular de la PESCO buscaba conjugar ambición con inclusión de forma que todos los miembros pudiesen trabajar en proyectos comunes sin el veto de otros Estados participantes⁵³. Sin embargo, tras la implementación de la PESCO, el Consejo Europeo decidió que las reglas de funcionamiento y el alcance de cada uno de los proyectos de la PESCO sean aprobadas entre los participantes del proyecto por unanimidad, lo que reduce la ambición de cualquier proyecto y vuelve forzar a los Estados a trabajar al mínimo denominador común⁵⁴. Este resultado era predecible desde el principio de las negociaciones sobre la PESCO⁵⁵.

No existen limitaciones legales que impidan que la PESCO pueda desarrollar operaciones militares⁵⁶. Además de los compromisos vinculantes, muchos proyectos podrían tener objetivos claramente operacionales⁵⁷. Sin embargo, debido a lo inclusiva que es la PESCO, esta se ha visto implícitamente relegada a proyectos de desarrollo y adquisición de nuevas capacidades⁵⁸. E incluso así, hasta la fecha, dentro de la PESCO no se están desarrollando los sistemas de armas necesarios para superar las carencias de capacidades de los europeos. El hecho de que Francia, Alemania, y España hayan empezado a desarrollar su futuro sistema de combate aéreo fuera de la PESCO significa que los Estados todavía tienen que acostumbrarse y aprender a confiar en una PESCO que todavía está «en forma embrionaria»⁵⁹.

⁵¹ BLOCKMANS, Steven: «The EU's modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?», *Common Market Law Review*. Vol. 55, pág. 1.812. 2018.

⁵² REPUBLIQUE FRANÇAISE: «Initiative pour l'Europe-Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique», *Élysée*. 26-09-2017.

⁵³ MOYA CÁNOVAS, Luis Enrique: *PESCO: L'avenir d'une Europe qui protège?*, pág. 9. 16-12-2017.

⁵⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects*. 25-06-2018.

⁵⁵ BLOCKMANS, Steven: «The EU's modular approach to defense integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?», *Common Market Law Review*. Vol. 55, pág. 1.812. 2018.

⁵⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States*. 12-08-2017.

⁵⁷ FIOTT, Daniel; et al.: *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?*, European Union Institute for Security Studies, pág. 39, París. Noviembre de 2017.

⁵⁸ EUROPEAN UNION INSTITUTE SECURITY STUDIES: «Report: Keeping up the momentum on European defense», 06-13-2018: There is an understanding that PESCO is about capabilities.

⁵⁹ SAMUEL, Henry: «Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post-Brexit crisis defense group». *The Telegraph*. 25-06-2018.

El Gobierno francés desconfía de las instituciones de la Política Común de Seguridad y Defensa a las que a veces se refiere como «fórmulas mágicas y proyectos irrealistas»⁶⁰ que entorpecen la «ambición europea»⁶¹. La EI2 permite formar operaciones y misiones fuera de cualquier marco institucional, garantizando la flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones, y elegir el paraguas institucional más conveniente para la operación a posteriori (Unión Europea, OTAN, ONU, etc.)⁶². En boca de la ministra de Defensa francesa, «las instituciones son buenas, pero la acción es mejor, y de acción se trata la Iniciativa Europea de Intervención»⁶³.

Asegurar el liderazgo francés

Por otro lado, sacando el proceso de toma de decisiones del marco de la Unión Europea y centrándolo en la EI2, Francia se asegura un puesto de liderazgo en cualquier operación conjunta y promueve la arquitectura institucional para «la Europa de la defensa» que mejor se amolda a sus intereses. En esta arquitectura, la PESCO se encarga del desarrollo de capacidades, el Fondo Europeo de Defensa del I+D, y la EI2 de la planificación y las operaciones militares⁶⁴.

De haber emplazado la EI2 dentro de la PESCO, las reglas de funcionamiento de la PESCO hubiesen limitado la influencia de Francia. Sin embargo, puesto que la secretaría del EI2 se basa en el personal y las instalaciones del Ministerio de Defensa francés, situar la iniciativa fuera de cualquier marco institucional da a Francia una amplia influencia sobre la nueva «la Europa de la defensa».

Por otro lado, al no situarse dentro de la Unión Europea, la EI2 permite la fácil participación del Reino Unido en asuntos de seguridad europea, lo que es primordial para el Gobierno francés. Después del *brexit*⁶⁵, el Reino Unido pasará a ser ante la Unión Europea un país tercero, lo que hará su cooperación en la Política Común de Seguridad y Defensa difícil⁶⁶. Aunque todavía no se han acordado las condiciones generales para

⁶⁰ MINISTÈRE DES ARMÉES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág.15.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² MINISTÈRE DES ARMÉES: *Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

⁶³ PARLY, Florence : «ECFR Keynote: The European Intervention Initiative», European Council on Foreign Relations Meeting. París, 28-05-2018.

⁶⁴ REPUBLIQUE FRANÇAISE: «L'Europe de la défense est en marche: Déclaration de Mme Florence Parly à son arrivée au Conseil Affaires étrangères/Défense (Bruxelles, 20 novembre 2018)». Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne.

⁶⁵ Asumiendo que vaya a haber un *brexit*.

⁶⁶ TARDY, Thierry: «What Third-country role is open to the UK in Defense?», CEPS. 24-04-2019.

la participación de países terceros en proyectos de la PESCO, ya sabemos que esta solo será de forma excepcional y se considerará caso por caso⁶⁷, y no parece que al Reino Unido se le vaya a dar un trato preferente^{68 69}.

Llama la atención que el Gobierno francés, en lugar de favorecer la participación del Reino Unido en la «la Europa de la defensa» a través de los proyectos de la PESCO, esté abogando por criterios muy estrictos para la participación de terceros países en dichos proyectos. El motivo es que, habiéndose asegurado la participación del Reino Unido en la EI2 y relegado la PESCO al desarrollo de capacidades, Francia quiere asegurarse de que los lucrativos contratos y proyectos de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa beneficien solamente a la industria militar de la Unión Europea, y por ende la francesa⁷⁰. En la doctrina francesa, la autonomía estratégica pasa tanto por la autonomía operacional como por la autonomía industrial y tecnológica⁷¹.

Conclusión

En resumen, Francia se encuentra en una situación de sobrecarga y necesita una mayor cooperación con sus socios europeos en un contexto estratégico cada vez más deteriorado. La EI2 busca facilitar la cooperación europea sobre el terreno y a largo plazo contribuir al desarrollo de una cultura estratégica común. A diferencia de lo que muchos sospechan, la EI2 abarca escenarios de crisis desde el Sahel hasta la frontera con Rusia, y engloba tanto operaciones fuera del área como de defensa del territorio. A pesar de los riesgos que ello acarrea, el presidente francés decidió implementar su iniciativa fuera de la PESCO para amoldar la nueva arquitectura de defensa europea a los intereses de Francia.

Sin embargo, el éxito de la EI2 no está garantizado. Décadas de experiencia compartida en la OTAN no parecen haber resultado en el nacimiento de una cultura estratégica

⁶⁷ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

⁶⁸ SAMUEL, Henry: «Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post-Brexit crisis defence group». *The Telegraph*. 25-06-2018.

⁶⁹ TARDY, Thierry: «What Third-country role is open to the UK in Defense?», *CEPS*. 24-04-2019.

⁷⁰ BARIGAZZI, Jacopo: «UK and US will be allowed to join some EU military projects». *Político*. 10-01-2018.

⁷¹ MINISTÈRE DES ARMEES: *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, pág. 54.

compartida. Además, el vago acuerdo en Meseberg, no resuelve el riesgo de redundancia institucional y la competencia entre la PESCO y la EI2 tensará la relación francoalemana. Por último, tanto la PESCO como la EI2 aún deben probar su valor añadido a la hora de avanzar en la autonomía estratégica de Europa. Existe el peligro de que la PESCO fracase al solventar las carencias de capacidades de los Estados miembros y de que la EI2 se convierta en un simple centro de tertulia. Se necesitarán voluntad política, compromiso y una clara delineación del papel de cada iniciativa para asegurar el éxito de la Cooperación Permanente Estructurada y de la Iniciativa Europea de Intervención.

*Luis Enrique Moya Cánovas**

Estudiante de Economía y Relaciones Internacionales
Boston University.

*Luis Antonio González Francisco**

El movimiento Hasam, actor
emergente en el panorama
terrorista egipcio

El movimiento Hasam, actor emergente en el panorama terrorista egipcio

Resumen:

En la historia reciente de Egipto, la sociedad del país ha sido testigo de importantes cambios como la llegada al poder, en 2012 mediante unas elecciones democráticas, de Mohamed Morsi, integrante de los Hermanos Musulmanes, movimiento de fuerte implantación en Egipto. También ha sufrido en numerosas ocasiones cruentos ataques terroristas perpetrados por diversos grupos radicales. El establecimiento del «califato» de Dáesh en el año 2014 trajo consigo la implantación de una de sus «provincias» en el país mediante la adhesión al «califa» Abu Bakr al Bagdadi de un grupo yihadista local. El golpe de Estado de 2013, encabezado por el mariscal Abdel Fattah Al-Sisi, trajo consigo la caída del Gobierno de Morsi y una importante represión por parte del aparato estatal de seguridad. Paralelamente, se produjo el surgimiento de organizaciones terroristas cuyo discurso y atentados buscaban diferenciarse de los de los grupos yihadistas. Uno de estos es el movimiento Hasam, subordinado por las autoridades egipcias. Aunque no se haya demostrado de manera clara una relación directa entre el movimiento Hasam y los Hermanos Musulmanes, ambos comparten posicionamientos ideológicos.

Palabras clave:

Egipto, terrorismo, movimiento Hasam, Hermanos Musulmanes.

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

Hasam's movement, an emerging actor in the Egyptian terrorist landscape

Abstract:

In the recent history of Egypt, country's society experienced important changes such as the electoral victory of Mohamed Morsi, in a democratic election in 2012. Former president Morsi was a member of the Muslim Brotherhood, a movement with a strong presence in the country. Egypt has suffered, on numerous occasions, bloody terrorist attacks perpetrated by different terrorist groups. The establishment of the "caliphate" of Daesh in 2014 involved the implantation of one of its "provinces" in the country through the adherence to the "caliph" Al-Baghdadi of a local jihadist group. The coup d'état of 2013, led by Marshal Al-Sisi, brought with it the fall of the Morsi government and an important repression by the state security apparatus. At the same time there was the emergence of terrorist organizations whose discourse and attacks seek to differentiate themselves from others jihadist groups

One of these is the Hasam movement, subordinated by the egyptian authorities. Although a direct relationship between the Hasam movement and the Muslim Brotherhood has not been clearly demonstrated, both share ideological positions.

Keywords:

Egypt, terrorism, Hasam movement, Muslim Brotherhood.

Introducción

En el periodo de unos pocos años Egipto ha sufrido, en muchas ocasiones en toda la extensión del término, una serie de acontecimientos que afectaron significativamente a la sociedad del país. En febrero de 2011, tras permanecer al frente de Egipto desde 1981, Hosni Mubarak dejó el cargo de *rais* (presidente) tras las protestas de centenares de miles de personas concentradas en la plaza Tahrir de El Cairo¹.

La salida de Mubarak del poder propició la celebración de elecciones democráticas a las que concurrieron, entre otros, los Hermanos Musulmanes², organización fundada en 1928 por Hasan al-Banna en la ciudad de Ismaïlia, cerca del canal de Suez. Al-Banna consideraba a la *Umma* (comunidad de creyentes) en estado de franca decadencia debido a su dependencia de las potencias occidentales y a su falta de aplicación de los principios religiosos por lo que creía necesaria una reforma de la sociedad. Desde sus inicios, los Hermanos Musulmanes implementaron acciones asistenciales y de proselitismo, lo que pasó a convertirse en una seña de identidad del grupo. A partir de los años treinta del pasado siglo, fueron ingresando en sus filas estudiantes de la Universidad de Al-Azhar, «la Esplendorosa»³, centro de referencia del islam suní. Estos provenían de distintos lugares, lo que contribuyó a facilitar la posterior implantación del grupo en varios países de Oriente Medio como Siria, Arabia Saudí o Jordania⁴.

¹ GONZÁLEZ, Enric; HIGUERAS, Georgina; y TESÓN, Nuria: «La revolución egipcia fuerza la dimisión de Mubarak», *El País*, 11 de febrero de 2011, disponible en: https://elpais.com/internacional/2011/02/11/actualidad/1297378804_850215.html.

² Los Hermanos Musulmanes, cuyo nombre completo es Jam'iyyat al-Ikhwān al-Muslimīn, parecen tomar su nombre de una reflexión de su fundador, Hasan al-Banna: «Somos hermanos al servicio del islam, por eso somos los Hermanos Musulmanes». ÖZDEMİR, Ahmet Yusuf: «From Hasan al-Banna to Mohammad Morsi; The political experience of Muslim Brotherhood in Egypt», julio de 2013, en: <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12616165/index.pdf>.

³ «La Universidad Al-Azhar fue fundada por miembros de la secta chií de los ismailíes en el año 970, siendo su constitución oficial en el año 988. Su nombre, la Esplendorosa, puede derivar del sobrenombre de Fátima, la hija de Mahoma, *Al-Zahrā'* (la Luminosa). Inicialmente en sus aulas se impartían enseñanzas, que aún se mantienen en la actualidad, de árabe, teología y *sharía*, la ley islámica. La conquista de Egipto por Saladino en el siglo XII llevó aparejado el declive de la institución. Esta circunstancia se revirtió durante el periodo de dominación de los mamelucos (1250-1517), cuando al recibir patrocinio directo de las autoridades, pasó a ser un centro de referencia de la erudición islámica suní. Durante la dominación otomana mantuvo su estatus preeminente de centro del conocimiento musulmán. En el siglo XIX experimentó un cambio, en parte influido por personalidades como Jamāl al-Dīn al-Afghānī, que impartió enseñanzas en ese centro en la década de 1870 y defendía que la enseñanza de la ciencia no era incompatible con el *Corán*, y por un discípulo de este, Mohammad Abduh, quien en calidad de miembro del comité gubernamental, propuso una serie de medidas para reformar la universidad. Las mujeres fueron admitidas en sus aulas desde el año 1962». Enciclopedia Británica: «Al-Azhar University», disponible en: <https://www.britannica.com/topic/al-Azhar-University>.

⁴ KEPEL, Gilles: *La yihad. Expansión y declive del islamismo*. Círculo de Lectores S.A., Barcelona, 2001.

En 1949, Hasan al-Banna fue asesinado, y cinco años después, en 1954, el grupo entró en conflicto con el presidente, Gamal Abdel Nasser, quien desencadenó una profunda represión que acabó con numerosos miembros de los Hermanos Musulmanes encarcelados y ejecutados. Entre estos últimos, destacaba uno de sus principales dirigentes e ideólogos, Sayyid Qutb⁵.

La llegada al poder de Anwar Al-Sadat, en 1970, trajo consigo la rehabilitación del grupo, aunque oficialmente seguía manteniendo el estatus de «ilegal». En 1981, fueron víctimas de una cruenta represión por parte de Al-Sadat, pese a lo cual continuaron extendiendo su ámbito de influencia entre la población egipcia. En la década de los noventa, miembros de los Hermanos Musulmanes adquirieron relevancia en el debate público sobre temas de interés para Egipto como el papel que debía desempeñar el islam en los ámbitos político y social. En el año 2005, participaron en movilizaciones a favor de una apertura democrática integrados en el movimiento *Kifāyah* (basta)⁶.

La esencia de los principios ideológicos de los Hermanos Musulmanes queda reflejada en las palabras de Mohammad Ma'mun El-Hudaibi, guía supremo del grupo entre 2002 y 2004, en una entrevista fechada en la primavera de 1997. El-Hudaibi afirmó que abogaban por aplicar, en los aspectos de la vida cotidiana, los principios contenidos en las enseñanzas del islam sin que fueran necesarias leyes dimanantes de los hombres. Insistió en que la influencia de Occidente destruyó el sistema de Gobierno basado en el islam fijando el mensaje de los Hermanos Musulmanes en dos pilares básicos: la introducción de la *sharía*, la ley islámica, como base para el Gobierno y la sociedad; y trabajar en la unificación de los Estados islámicos para que se liberen del imperialismo extranjero⁷.

El 24 de junio de 2012, se produjo otro hito en la historia del Egipto: Mohamed Morsi, candidato del *Partido Libertad y Justicia*, fundado por los Hermanos Musulmanes⁸, era reconocido oficialmente como el legítimo vencedor de los comicios. Morsi, formado como

⁵ DAREK-NYUMBA: «Hermanos Musulmanes. Jam'iyyat al-Ikhwān al-Muslimīn». *Enciclopedia del islam*. Madrid 2004.

⁶ OXFORD ISLAMIC STUDIES ONLINE: «Muslim Brotherhood», disponible en: <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t236/e0566>.

⁷ IKWANWEB. THE MUSLIM BROTHERHOOD'S OFFICIAL ENGLISH WEBSITE: «The Principles of The Muslim Brotherhood», 1 de febrero de 2010, disponible en: <https://www.ikhwanweb.com/article.php?id=813>.

⁸ EUROPA PRESS: «El partido de los Hermanos Musulmanes se impone en la segunda fase de las parlamentarias», 24 de diciembre de 2012, disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-partido-hermanos-musulmanes-impone-segunda-fase-parlamentarias-20111224172057.html>.

ingeniero en Estados Unidos, era el quinto *rais* de Egipto, el primero que no provenía de las filas de las Fuerzas Armadas, y el primero también que accedió al poder tras un proceso democrático⁹.

En agosto de 2013, el presidente Morsi realizó importantes cambios en la cúpula del ejército. El mariscal, Hussein Tantawi, al frente del estamento militar desde el año 1991 pasaba a la situación de retiro y su lugarteniente, Sami Hafez Anan, era destinado a realizar la función de consejero en asuntos militares del presidente. Al frente del Ministerio de Defensa era colocado un militar nacido en El Cairo en 1954 que ha realizado actividades formativas en centros militares de Reino Unido y Estados Unidos: el mariscal Abdel Fattah Al-Sisi. El 3 de julio de 2013, Al-Sisi lideró un golpe de Estado contra el Gobierno de Mohamed Morsi convirtiéndose *de facto* en el nuevo hombre fuerte del Egipto pasando a gobernar el país con un poder prácticamente ilimitado¹⁰.

El ya de por sí difícil panorama egipcio, se complicó aún más si cabe en ese periodo. El 10 de diciembre de 2014 el grupo yihadista local *Ansar Beit al-Maqdis* (*Partidarios de Jerusalén*) cuya actividad terrorista se desarrolla con más intensidad en el vasto territorio de la península del Sinaí, pasó a convertirse en una *wilaya* («provincia») del «califato». Tras hacer público en el *bayat* (juramento de lealtad), el grupo cambió su nombre pasando a denominarse *Wilāyat Saynā'* (provincia del Sinaí)¹¹, convirtiéndose en la filial egipcia de Dáesh, siendo la más letal organización terrorista que opera en Egipto, aunque no la única.

Una de estas últimas es *Harakat Sāwa'd Misr*, brazo del movimiento de Egipto, también conocido como movimiento Hasam¹², vocablo que puede ser traducido como «decisión» o «determinación».

⁹ KIRKPATRICK, David D.: «Named Egypt's Winner, Islamist Makes History», *The New York Times*, 24 de junio de 2012, disponible en: <https://www.nytimes.com/2012/06/25/world/middleeast/mohamed-morsi-of-muslim-brotherhood-declared-as-egypts-president.html>.

¹⁰ RTVE: «Abdel Fatah Al-Sisi, el recambio militar de Morsi que se volvió contra él», 3 de junio de 2013, disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20130703/egipto-ejercito-sisi-recambio-militar-morsi-se-volvio-contra/705360.shtml>.

¹¹ GONZÁLEZ FRANCISCO, Luis A.: *Wilāyat Saynā': la «provincia» de Dáesh en el Sinaí egipcio*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 5 de agosto de 2016, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE081-2016_Wilayat_Sayna_Daesh_L.AntonioGlezFco.pdf.

¹² En enero de 2018, el Departamento de Estado de Estados Unidos designó al grupo como entidad terrorista global atribuyéndole las siguientes denominaciones: «Hasam, aka Hassm, aka Hasam Movement, aka Harakah Sawa'id Misr, aka Harakat Sawa'd Misr, aka Arms of Egypt Movement, aka Movement of Egypt's Arms, aka Movement of Egypt's Forearms, aka Hamms, aka Hassam, aka Hasam as Specially Designated Global Terrorist Entity». Federal Register, 5 de enero de 2018, disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/02/06/2018-02292/eo-13224-designation-of-hasam-aka-hassm-aka-hasam-movement-aka-harakah-sawaid-misr-aka-harakat-sawad>.



Figura 1: Logo empleado por el movimiento Hasam. Fuente: <https://www.bellingcat.com/news/mena/2016/10/15/hasam-movement-short-analysis-egyptian-urban-insurgency/>.

El movimiento Hasam y los Hermanos Musulmanes

«... casi todo lo que se escribe sobre él (Osama bin Laden) no puede verificarse, porque vive más o menos en la clandestinidad [...] es un hombre a prueba de difamaciones: puedes decir lo que quieras sobre él con la seguridad de que nadie va a demandarte».

Peter L. Bergen¹³

El investigador de movimientos islámicos, Tal'at Habib, vinculó directamente al movimiento Hasam con los Hermanos Musulmanes¹⁴. Para ello citó una declaración del grupo en la que jurarían vengar la muerte de Mohamed Kamal. El 3 de octubre de 2016, en el trascurso del asalto a una vivienda en el distrito de Al-Basatin, al sur de El Cairo, las Fuerzas de Seguridad acabaron con la vida de Mohamed Kamal destacado miembro de los Hermanos Musulmanes. En esa misma acción también perdió la vida otro componente del grupo, Yasser Shehata. Desde el Ministerio del Interior de Egipto se acusó a Mohamed Kamal de ser el responsable del «ala armada» de los Hermanos Musulmanes¹⁵.

Por su parte el portavoz de los Hermanos Musulmanes, Talaat Fahmi, negó cualquier vínculo de su organización con el movimiento Hasam. Estas declaraciones se produjeron

¹³ BERGEN, Peter L.: *Guerra Santa S.A. La red terrorista de Osama bin Laden*, Grupo editorial Random House Mondadori S.L., Barcelona, 2001, págs. 60-61.

¹⁴ ISMAIL, Rehab y ABDEL MAGUID, Mohamed: «A look into Hasam as crackdown continues», *Egypt Today*, 9 febrero de 2018, disponible en: <https://www.egypttoday.com/Article/1/42337/A-look-into-Hasam-as-crackdown-continues>.

¹⁵ ISMAIL, Amina: «Egypt says it killed senior Muslim Brotherhood leader in shootout», *Reuters*, 4 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-egypt-security/egypt-says-it-killed-senior-muslim-brotherhood-leader-in-shootout-idUSKCN124009>.

en diciembre de 2016 en el transcurso de una entrevista con la agencia turca de noticias *Anadolu*. Talaat Fahmi afirmó que los Hermanos Musulmanes nunca podrán estar vinculados con aquellos que cometen actos violentos y provocan el derramamiento de sangre¹⁶.

Desde el Gobierno egipcio se establece una relación directa entre el movimiento Hasam y los Hermanos Musulmanes¹⁷, máxime después de que en septiembre de 2013 las autoridades del país prohibiesen las actividades del grupo o de cualquier organización derivada del mismo y decretasen la confiscación de todos sus bienes enviándolos a la clandestinidad¹⁸.

En este sentido es destacable que no es esta la única ocasión en la que las autoridades egipcias establecen lazos entre distintos grupos terroristas y los Hermanos Musulmanes, organización a la que han llegado a vincular también con Dáesh¹⁹. Esta hipotética relación *a priori* parece poco verosímil, ya que desde la propaganda del «califato» se ha atacado a los Hermanos Musulmanes calificándolos como «hermandad de los apóstatas»²⁰.

Integrantes de los Hermanos Musulmanes, especialmente los de mayor edad que se encuentran fundamentalmente en prisión o en el exilio, han evitado hacer llamamientos a sus seguidores para la realización de actividades violentas²¹.

Muhammad Mahdi Akef fue el guía supremo de los Hermanos Musulmanes, organización en la que ingresó cuando solo tenía 12 años de edad. Muy joven, con 17 años, entró a formar parte de la Special Branch, una sección paramilitar de los Hermanos Musulmanes dedicada a realizar acciones armadas. Encarcelado en 1954, no salió de prisión hasta

¹⁶ ISMAIL Rehab; y ABDEL MAGUID, Mohamed.

¹⁷ HORTON Michael: «Crossing the Canal: Why Egypt Faces a Creeping Insurgency» Combating Terrorism Center at West Point, June/July 2017, Vol. 10, Núm. 6, disponible en: <https://ctc.usma.edu/crossing-the-canal-why-egypt-faces-a-creeping-insurgency/>.

¹⁸ CARRIÓN Francisco: «Egipto ilegaliza a los Hermanos Musulmanes y confisca sus bienes», *El Mundo*, 23 de septiembre de 2013, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/23/internacional/1379937523.html>.

¹⁹ HORTON, Michael.

²⁰ Esa frase fue empleada en la portada de la que otrora fue el buque insignia de la propaganda mediática de Dáesh, la revista *Dabiq*. En la portada de su edición número 14, de abril de 2016, figura ese término junto a una fotografía a toda página de Mohamed Morsi. En páginas interiores dedica un amplio reportaje a los Hermanos Musulmanes (págs. 28-43) a los que acusa, entre otras cosas, de extenderse como un cáncer y de elegir cooperar con los enemigos del islam aliándose con los «cruzados» para participar en la guerra contra la yihad. *Dabiq*, Núm. 14, Fuente: Jihadology.net.

²¹ HORTON Michael.

20 años después. El Gobierno de Al-Sisi volvió a recluirlo tras el golpe de Estado de 2013 y permaneció en prisión hasta su muerte²².

Tras fallecer en prisión, el movimiento Hasam difundió un comunicado ensalzando su figura²³. Algo idéntico ocurrió tras la muerte repentina del expresidente Mohamed Morsi. Al conocerse la noticia de su fallecimiento el 18 de junio de 2019 tras comparecer ante un tribunal en El Cairo que lo juzgaba por traición²⁴, fue difundido un comunicado de condolencias con el logo del movimiento Hasam.



Figura 2: Comunicado difundido por el grupo con ocasión del fallecimiento de Mohamed Morsi. Fuente: https://twitter.com/omarsaid_/status/1141017142084669442.

Influencias ideológicas

Pese a que al movimiento Hasam se le ha vinculado con los Hermanos Musulmanes, esta relación no ha podido ser verificada. El grupo sí recibe influencias de eruditos de los

²² TAMIMI, Azzam: «Who was Muhammad Mahdi Akef?», *Al Jazeera*, 25 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/09/muhammad-mahdi-akef-170925114715311.html>.

²³ BERKOWITZ, Oded: 23 de septiembre de 2017, disponible en: <https://twitter.com/Oded121351/status/911489493580042240>.

²⁴ SANZ, Juan Carlos: «Muere el expresidente de Egipto Mohamed Morsi mientras era juzgado». *El País*, 18 de junio de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/06/17/actualidad/1560787562_548303.html.

Hermanos Musulmanes como Wagdy Ghoneim o del líder salafista²⁵ revolucionario, Mahmoud Fathy²⁶.

Wagdy Ghoneim, cuyo nombre completo es Wagdi Abd el-Hamied Muhammad Ghoneim, nació en la gobernación de Sohag (Alto Egipto) en 1951. Licenciado en comercio por la Universidad de Alejandría en 1973, trabajó para el Ministerio de Finanzas de Egipto desde 1976 hasta el 2001. En la década de los ochenta del pasado siglo se formó en el conocimiento del islam en la prestigiosa universidad caiota de Al-Azhar. Sus primeros sermones fueron pronunciados en la ciudad de Alejandría y también distribuidos mediante cintas de casete. El mundo occidental, los cristianos en general y los coptos egipcios en particular, a cuyo líder espiritual calificó como «antimusulmán»²⁷, así como las sociedades occidentales son objeto de críticas frecuentes en sus invectivas que difunde a través de diversas plataformas digitales²⁸.

En 2012, criticó al entonces presidente de Egipto e integrante de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, por mantener encuentros con artistas egipcios, de lo que dijo eran «promotores de la inmortalidad y la prostitución», y por referirse a Egipto como un «Estado civil». Ese mismo año, durante una visita a Túnez, defendió la poligamia y la mutilación genital femenina²⁹.

²⁵ Luz Gómez, profesora de estudios árabes, y una de las voces más autorizadas en temas de islam e islamismo define el salafismo como: «... el actual salafismo es un movimiento ideológico que propugna la instauración de un orden islámico universal que recupere las esencias del islam, hoy en día corrompidas. Pero a diferencia de aquel, (el yihadismo) el salafismo no defiende necesariamente el uso de la lucha armada para lograrlo. Los salafistas pretenden volver a una suerte de islam primigenio como el que hizo posible la fulgurante expansión del islam en su primer medio siglo de vida (aprox. 622-650 d.C.). Son conceptos claves de su ideario: el *takfir* o anatematización de los regímenes y sociedades existentes, se declaren islámicos o no; y la activación de un nuevo retiro estratégico o hégira a imitación del de Mahoma a Medina (622-632 d.C.), de modo que sirva de base para reorganizar a los verdaderos musulmanes». GÓMEZ, Luz: *Glosario sobre el islam*, disponible en: <http://www.observatorioislamofobia.org/glosario/>.

²⁶ TERRORISM RESEARCH & ANALYSIS CONSORTIUM (TRAC): «Hassam (Movement of Egypt's Forearms)-Egypt», disponible en: <https://www.trackingterrorism.org/group/hassam-movement-egypts-forearms>.

²⁷ Tras conocerse el fallecimiento del papa Shenouda III (17 de marzo de 2012), Wagdy Ghoneim declaró: «... el jefe de la incredulidad y el politeísmo, conocido como Shenouda, murió ayer, que Alá se vengue de él». AL ARABIYA: «Radical Egyptian cleric: Mursi should kill 'thugs' or we will», 30 de enero de 2013, disponible en: <http://english.alarabiya.net/en/2013/01/30/Radical-Egyptian-cleric-Mursi-should-kill-thugs-or-we-will.html>.

²⁸ Sirvan como ejemplo su canal de You Tube, que tiene 297.407 suscriptores, disponible en: <https://www.youtube.com/user/wagdy0000>; o su cuenta de Twitter, disponible en: <https://twitter.com/WagdiGhoneim>, que es seguida por 170.000 usuarios (datos a 29 de mayo de 2019).

²⁹ AHARAM ONLINE: «Salafist preacher faces legal case for "offending" Egypt's Morsi», 17 de septiembre de 2012, disponible en: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/53146/Egypt/Politics-/Salafist-preacher-faces-legal-case-for-offending-E.aspx>.

Wagdy Ghoneim, que reside en Turquía, fue condenado a muerte *in absentia* por las autoridades egipcias en dos ocasiones, abril de 2017 y julio de 2018, y su nombre se baraja como potencial sustituto del líder espiritual de los Hermanos Musulmanes, Yusuf al-Qaradawi³⁰.

Mahmoud Fathy, ingeniero de formación, fue uno de los fundadores en el año 2011 de la formación política *Al-Fadila* (la Virtud) que tenía entre sus objetivos recuperar el liderazgo y la antigua gloria de Egipto, y difundir la igualdad y la justicia sobre la base de los principios islámicos³¹.

En septiembre de 2011, en el marco de una entrevista, Fathy defendía la apuesta de su formación política de implantar la *sharía* de manera paulatina defendiendo que la aplicación del *Hudud*³², como la amputación de manos a un ladrón, sería beneficioso como método para proteger a la sociedad. También afirmó que los salafistas no demandaban una teocracia, sino un «Estado islámico civil»³³.

Apenas un par de meses después de estas declaraciones, Mahmoud Fathy hizo pública su creencia de que «la práctica del islam» se había «corrompido» y que era «necesario volver a las fuentes originales»³⁴. Desde la ciudad turca de Estambul, Fathy ha realizado continuos llamamientos a la «resistencia popular» acusando a Al-Sisi de implementar una «guerra contra el islam»³⁵.

³⁰ MCGREGOR, Andrew: «The Wandering Islamist: A Profile of the Egyptian Muslim Brotherhood's Wagdi Ghoneim», Aberfoyle International Security, 30 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.aberfoylesecurity.com/?p=4287>.

³¹ DABBASH, Hamdi: «Salafis in Cairo aim to establish "Virtue" political party», *Egypt Independent*, 19 de mayo de 2011, disponible en: <https://www.egyptindependent.com/salafis-cairo-aim-establish-virtue-political-party/>.

³² *Huddud* es el plural de *hadd*, «límite o prohibición», un castigo contra aquellos que incumplen la ley de Dios (Alá). Está basado en una interpretación del *Corán* y del *hadiz*, dichos y hechos atribuidos al profeta Mahoma, y fija penas para seis delitos: apostasía (muerte o destierro), bandolerismo (muerte), relaciones sexuales ilícitas (muerte por lapidación o cien latigazos), robo (amputación de la mano), acusaciones falsas de relaciones sexuales ilícitas (ochenta latigazos), consumo de alcohol (ochenta latigazos). El resto de castigos, *tazir*, quedaría a criterio del tribunal. OXFORD ISLAMIC STUDIES ONLINE: *Hadd*, disponible en: <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t125/e757>.

³³ PBS NEWS HOUR: «Egypt's Muslim Brotherhood Flexes Potent Political Force», 14 de septiembre de 2011, disponible en: <https://www.pbs.org/newshour/show/egypt-s-muslim-brotherhood-flexes-potent-political-force>.

³⁴ GONZÁLEZ, Ricard: «Mahmoud Fathy: "Nuestro Estado islámico ideal no es incompatible con la democracia"», 8 de diciembre de 2012, disponible en: https://www.webislam.com/articulos/65732-mahmoud_fathy_nuestro_estado_islamico_ideal_no_es_incompatible_con_la_democracia.html.

³⁵ AWAD, Mokhtar; y HASHEM, Mostafa: *Egypt's Escalating Islamist Insurgency*, Carnegie Middle East Center, 21 de octubre de 2015, disponible en: <https://carnegie-mec.org/2015/10/21/egypt-s-escalating-islamist-insurgency-pub-61683>.

Posibles relaciones externas

El general, Mahmoud Mansour, jefe de la Asociación Árabe de Estudios Estratégicos, acusó a los miembros y partidarios de los Hermanos Musulmanes en Turquía de estar detrás del intento de asesinato del ex gran mufti 'Alī Jum'ah a través del movimiento Hasam. El periodista Moataz al-Kashef enlazaba el atentado fallido con las declaraciones de Mehmet Görmez, ministro turco de Asuntos Religiosos, atinentes a la relación entre Jum'ah y Fethullah Gülen al que las autoridades turcas atribuyen el papel de organizador del intento de golpe contra el presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan³⁶.

Por su parte, Samir Ragheb, director de la Asociación Árabe para el Desarrollo y Estudios Estratégicos, afirmó que tanto el Ejecutivo turco como los Hermanos Musulmanes coincidían en su interés de socavar al Estado egipcio³⁷.

Además de Turquía y Catar, las autoridades judiciales egipcias consideran que el movimiento Hasam tiene algún tipo de relación con Sudán. En enero de 2017, la Fiscalía Suprema de Seguridad del Estado de Egipto determinó que integrantes del movimiento Hasam habían recibido en Sudán entrenamiento militar y apoyo en tareas de inteligencia. Abdelhalim Abdelmahmoud, embajador sudanés en El Cairo, negó categóricamente que el Gobierno de Jartum prestase apoyo a grupos terroristas³⁸. El entonces presidente de Sudán, Omar Hassan Ahmad al Bashir, tras acusar a Egipto de apoyar a los opositores sudaneses, también negó que su país albergase y entrenase a individuos vinculados con los Hermanos Musulmanes³⁹.

Actividad violenta

El 16 de julio de 2016, el grupo entró de lleno en el radar de las Fuerzas de Seguridad egipcias cuando asumió la autoría del asesinato de un jefe de policía. A consecuencia

³⁶ FARID, Sonia: «Does the new Hasam militia in Egypt pose a real threat?», *Al Arabiya*, 15 de agosto de 2016, disponible en: <https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2016/08/15/Does-the-new-Hasam-militia-in-Egypt-pose-a-real-threat-.html>.

³⁷ FARID, Sonia.

³⁸ DABANGA: «"Egyptian terrorists trained in Sudan": *El Hayat* newspaper», 22 de enero de 2017, disponible en: <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/egyptian-terrorists-trained-in-sudan-el-hayat-newspaper>.

³⁹ DABANGA: «Sudan to continue military support to Saudi Arabia, denies backing Islamists», 6 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-to-continue-military-support-to-saudi-arabia-denies-backing-islamists>.

del atentado, también resultaron heridos otros cuatro agentes. Los hechos ocurrieron en el distrito de Tamiyyah, situado a unos 64 kilómetros al sureste de El Cairo⁴⁰.

Poco tiempo después, el 5 de agosto de 2016, se frustraron sus intenciones de acabar con la vida del ex gran mufti, el jeque 'Alī Jum'ah. Estaba previsto que se materializase en un parque cercano a la vivienda de Jum'ah por el que con regularidad se dirigía a pie hasta una mezquita cercana. Dos individuos a bordo de una motocicleta dispararon contra el religioso, aunque sin causarle daños. Ali 'Alī Jum'ah ha defendido una postura manifiestamente contraria a los Hermanos Musulmanes y mostrado de manera abierta su apoyo a Al-Sisi con declaraciones como esta: «Dios le otorgará (a Al-Sisi) la victoria. Esto demuestra que está en el camino correcto»⁴¹.

En de septiembre de 2016, el movimiento Hasam colocó un artefacto explosivo de pequeñas dimensiones entre un club de oficiales de policía y un edificio de la autoridad administrativa en la ciudad portuaria de Damietta. El ataque no se llevó a cabo porque varios testigos vieron como los autores que circulaban en motocicleta dejaban el artefacto. Aun así, tres policías resultaron heridos durante la desactivación de la bomba. Cinco días más tarde el grupo tiroteó a un policía a la salida de su domicilio en el distrito de Sixth of October, El Cairo, causándole la muerte⁴².

A finales de septiembre de 2016, el movimiento Hasam intentó sin éxito acabar con la vida del fiscal general adjunto Zakaria Abdul Aziz. El atentado estaba previsto que se realizase mediante la detonación de un coche bomba al paso del vehículo del fiscal general cuando este se desplazaba desde su lugar de trabajo hasta su domicilio en El Cairo. Abdul Aziz y sus acompañantes resultaron ilesos y un peatón fue herido⁴³.

En el barrio occidental de Talibiya de la capital caiota, el 9 de diciembre de 2016, la detonación de un artefacto explosivo oculto en una papelera situada cerca de un puesto de control de la policía provocó la muerte a seis agentes y a un transeúnte⁴⁴.

⁴⁰ STEWART, Scott: «Tracking the Hasam Movement, Egypt's Ambitious New Militant Group», STRATFOR, 6 de octubre de 2016, disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/tracking-hasam-movement-egypts-ambitious-new-militant-group>.

⁴¹ MIDDLE EAST EYE: «Egypt's former grand mufti survives assassination attempt», 5 de agosto de 2016, disponible en: <https://www.middleeasteye.net/fr/news/egypts-former-grand-mufti-survives-assassination-attempt-1108655494>.

⁴² STEWART, Scott.

⁴³ REUTERS: «Recently-emerged militant group claims attack on Egyptian prosecutor» 30 de septiembre de 2016, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-egypt-blast-militants/recently-emerged-militant-group-claims-attack-on-egyptian-prosecutor-idUSKCN120274>.

⁴⁴ AL MONITOR: «Egypt bombs kill six policemen, civilian», 9 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/afp/2016/12/egypt-bombings-police-egypt-bombings-police-egypt-bombings-police.html>.

En julio de 2017, en la gobernación de Qalyoubiya, en el delta del Nilo, fue asesinado a tiros el miembro de las Fuerzas de Seguridad egipcias, Ibrahim Azazi. El capitán Azazi fue abatido cuando se dirigía a la mezquita para tomar parte en el rezo del viernes⁴⁵. El grupo realizó un ataque contra una legación diplomática extranjera en octubre de 2017. La detonación del artefacto explosivo afectó a la sede de la embajada de Myanmar en El Cairo. El alcance de la bomba fue reducido y el Ministerio del Interior de Egipto informó de que los residentes pensaron que la explosión era consecuencia de una conducción de gas en mal estado⁴⁶.



Figura 3: Imagen de la preparación del atentado contra la embajada de Myanmar. Fuente: <https://twitter.com/MENASTREAM/status/914492649582755840>.

El 19 de mayo de 2019, un autobús que transportaba turistas originarios de Sudáfrica recibió el impacto de una bomba en la zona del gran museo egipcio, junto a las pirámides de Giza. Resultaron heridas 17 personas, siete turistas y 10 ciudadanos egipcios⁴⁷. Al día siguiente el Ministerio del Interior afirmó que el movimiento Hasam tenía previsto

⁴⁵ ASSOCIATED PRESS: «Shadowy militant group says it killed a police officer», 8 de julio de 2017, disponible en: <https://www.apnews.com/2d57949ff2fc4b04871b28e15d489ad0>.

⁴⁶ EGYPT INDEPENDENT: «"Hasam" claims responsibility for Saturday's attack targeting Myanmar embassy», 2 de octubre de 2017, disponible en: <https://www.egyptindependent.com/hasm-claims-responsibility-saturdays-attack-targeting-myanmar-embassy/>.

⁴⁷ BBC: «Egypt explosion: Tourists on bus injured near Giza pyramids», 19 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48328793>.

realizar una serie de ataques para sembrar el caos en el país⁴⁸. Aunque sin vincular directamente al grupo con el ataque, también comunicó que las Fuerzas de Seguridad habían matado a 12 de sus miembros en El Cairo en una muestra más de la expeditiva estrategia antiterrorista de las autoridades egipcias.

Sirva como ejemplo el caso denunciado por varias organizaciones entre las que se encuentra la *Egyptian Coordination for Rights and Freedoms* referentes precisamente a tres presuntos miembros del movimiento Hasam. Las autoridades egipcias dijeron que los tres habían sido eliminados en el transcurso de un tiroteo en junio de 2017. Familiares de estas personas dijeron que todos ellos habían desaparecido en el mes de mayo de 2017, atribuyendo su desaparición a las Fuerzas de Seguridad egipcias⁴⁹.

Actividad propagandística

En su propaganda se ha dirigido su retórica, a la par que sus acciones, contra los aparatos estatales egipcios. A estos les culpa, entre otras cosas, de acciones de tortura, desapariciones forzadas o de la precaria situación económica en la que se encuentra Egipto⁵⁰.

Tras el fallido intento de acabar con la vida del ex gran mufti 'Alī Jum'ah, el movimiento Hasam difundió un comunicado en el que afirmaba que habían desistido intencionadamente de materializar el ataque debido a la presencia de civiles en la zona para que estos no resultasen heridos⁵¹. El intento de asesinar al fiscal Abdul Aziz fue justificado por la actitud de los jueces a los que acusan de sentenciar a muerte o a cadena perpetua a miles de inocentes, todo ello a instancias de los militares⁵².

⁴⁸ AL JAZEERA: «Egypt kills suspected fighters a day after tourist bus bombing», 20 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/05/egypt-kills-suspected-fighters-day-tourist-bus-bombing-190520142349319.html>.

⁴⁹ GREENE, Jake: «Hassm Killings Raise Questions About Egyptian Counter-terror Practices», The Tahrir Institute for Middle East Policy, 27 de junio de 2017, disponible en: <https://timep.org/commentary/hassm-killings-raise-questions-about-egyptian-counter-terror-practices/>.

⁵⁰ THE TAHRIR INSTITUTE FOR MIDDLE EAST POLICY: *Hasam*, 29 de marzo de 2017, disponible en: <https://timep.org/esw/non-state-actors/hasam-movement/>.

⁵¹ CUMMINGS, Ryan: «What Is the Hasam Movement?», Tony Blair Institute for Global Change, 3 de noviembre de 2017, disponible en: <https://institute.global/insight/co-existence/what-hasam-movement>.

⁵² AL ARABIYA: «Recently-emerged militant group claims attack on Egyptian prosecutor», 30 de septiembre de 2016, disponible en: <https://english.alarabiya.net/en/News/2016/09/30/Car-bomb-explodes-near-Egypt-prosecutor.html>.



Figura 4: Imagen difundida por el grupo tras el atentado fallido contra el fiscal Abdul Aziz. Fuente: <https://worldview.stratfor.com/article/tracking-hasam-movement-egypts-ambitious-new-militant-group>.

Es frecuente, en la propaganda del grupo, el empleo de referencias coránicas. Tal es el caso de un vídeo que el grupo publicó en enero de 2017 bajo el título *Combatidlos*, cuyo enunciado coincide con la aleya número 14 de la azora 9 del *Corán*⁵³. En la grabación también se afirma que la resistencia de Hasam desembocará en la «salvación de esta odiosa ocupación militar», en referencia al Gobierno de Al-Sisi. Otra característica en las comunicaciones del movimiento Hasam es el uso de una terminología en la que se incluyen elementos propios del lenguaje militar llegando a tener en su página web un apartado denominado «comunicaciones militares»⁵⁴.

⁵³ «“Combatidlos”, Dios los atormentará por vuestras manos, los sonrojará y os auxiliará contra ellos, curará el resentimiento de los pechos de las gentes creyentes...», azora 9 (el arrepentimiento) aleya 14. El *Corán*, traducción de Juan Vernet, Editorial Óptima S.L. Barcelona 1999.

⁵⁴ MADAM, Aman: «Hasam Movement: A Short Analysis of an Egyptian Urban Insurgency», *Bellingcat*, 15 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/mena/2016/10/15/hasam-movement-short-analysis-egyptian-urban-insurgency/>.



Figura 5: El 24 de mayo de 2017, la embajada de Estados Unidos en El Cairo emitió un mensaje en el que advertía de un posible atentado del movimiento Hasam. Poco después el grupo difundió un comunicado a los extranjeros en Egipto, diciendo que Hasam es un movimiento de «resistencia» y no un «movimiento terrorista».

Fuente: <https://twitter.com/search?l=&q=HASAM%20from%3AMENASTREAM&src=typd>.

La filial de Dáesh en Egipto, *Wilāyat Saynā'*, fue la responsable de un atentado suicida cometido el 12 de diciembre de 2016 en la catedral copta de San Marcos en El Cairo mientras se celebraba la misa dominical. Más de una veintena de fieles, varios de ellos mujeres, fueron asesinados resultando heridos otros muchos. La propaganda del «califato» circunscribió el ataque en el marco de su «guerra contra los apóstatas»⁵⁵. Poco después, el movimiento Hasam difundió un comunicado en el que mostraba públicamente su condena de los hechos. En el documento afirmaban que en las enseñanzas transmitidas por el profeta Mahoma se recoge que incluso en el transcurso de los combates no se puede matar a niños, mujeres, ancianos o creyentes en sus lugares de culto⁵⁶.

⁵⁵ THE GUARDIAN: «Islamic State claims responsibility for Cairo church bombing», 13 diciembre de 2016, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/13/islamic-state-cairo-church-bombing>.

⁵⁶ BURGER, John: «Islamic leaders, and even a militant group, condemn bombing of Coptic church in Cairo», ALETEIA, 13 de diciembre de 2016, disponible en: <https://aleteia.org/2016/12/13/islamic-leaders-and-even-a-militant-group-condemn-bombing-of-coptic-church-in-cairo/>.

En términos similares se expresó el grupo tras producirse el atentado terrorista contra la mezquita sufí de Al-Rawdah en Bir al-Abed, a 200 kilómetros al noreste de El Cairo, en la conflictiva península del Sinaí. El ataque, el más mortífero en la historia reciente de Egipto, tuvo lugar el 24 de noviembre de 2017 tras el rezo del viernes y dejó más de 300 personas asesinadas y un número de heridos superior al centenar⁵⁷. Ningún grupo se atribuyó la autoría de este. Un comunicado del movimiento Hasam difundido al día siguiente, ofreció sus condolencias al pueblo de Egipto, condenó el atentado y calificó al Gobierno de Al-Sisi de «sangriento» y «traicionero», y lo culpaba del mismo⁵⁸.

La propaganda del grupo también hizo referencia al panorama internacional. Tras el atentado contra la sede de la embajada de Myanmar en la capital egipcia. El movimiento Hasam definió el atentado como una advertencia a la embajada de «asesinos de mujeres y niños en el estado musulmán de Rakhine, y en solidaridad con los hijos de esta débil población musulmana»⁵⁹ en referencia a los rohinyá del estado de Rakhine, al oeste de Myanmar⁶⁰. Estas declaraciones estaban en sintonía con otras de contenido similar difundidas por grupos terroristas como Al Qaeda⁶¹ o los talibanes afganos⁶².

⁵⁷ WALSH, Declan ; y YOUSSEF, Nour: «Militants Kill 305 at Sufi Mosque in Egypt's Deadliest Terrorist Attack», *The New York Times*, 24 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/11/24/world/middleeast/mosque-attack-egypt.html>.

⁵⁸ MENASTREAM: 25 de noviembre de 2017, disponible en: <https://twitter.com/MENASTREAM/status/934403676613029889>.

⁵⁹ REUTERS: «Egypt's Hasam militants claim attack targeting Myanmar embassy», 1 de octubre de 2017, disponible en: <https://af.reuters.com/article/africaTech/idAFL8N1MC0MO>.

⁶⁰ El 25 de agosto de 2017, miembros de los rohinyá, minoría musulmana de Myanmar, país de mayoría budista, atacaron un puesto de policía causando varios muertos lo que derivó en una respuesta a gran escala por parte de las autoridades. A consecuencia de ello se produjeron matanzas indiscriminadas, violaciones, torturas y un desplazamiento forzoso hacia Bangladesh de cientos de miles de personas. HUGHES, Roland: «Seis claves para entender cómo Myanmar terminó siendo acusada de genocidio», *BBC NEWS*, 10 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45396214>.

⁶¹ El aparato propagandístico de la organización dirigida por Ayman al Zawahiri advirtió a Myanmar que pagaría por sus delitos e instó a todos los musulmanes del mundo a apoyar con ayuda, armas y apoyo militar a sus correligionarios de Myanmar. REUTERS: «Al Qaeda warns Myanmar of "punishment" over Rohingya», 13 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-alqaeda/al-qaeda-warns-myanmar-of-punishment-over-rohingya-idUSKCN1BO0NI>.

⁶² El «Emirato Islámico de Afganistán», tal y como se definen los talibanes afganos, hizo público un comunicado en el que llamaba a los musulmanes del mundo a no olvidar a sus hermanos oprimidos y a prestar apoyo de todo tipo a los Rohinyá. ISLAMIC EMIRATE OF AFGHANISTAN: «Statement of Islamic Emirate regarding Genocide of Muslims in Burma», 4 de septiembre de 2017, disponible en: <https://alemarahenglish.com/?p=19404>.



Figura 6: Imágenes de un vídeo propagandístico del movimiento Hasam. Fuente: <https://twitter.com/MENASTREAM/status/819419999240589313>.

Conclusión

Los comunicados hechos públicos por el movimiento Hasam no permiten establecer de manera fehaciente un vínculo directo o una relación de mutua dependencia con los Hermanos Musulmanes. Esto, en modo alguno, excluye la posibilidad de que integrantes de los Hermanos Musulmanes hayan optado por la militancia armada en grupos como el movimiento Hasam. Las autoridades egipcias, por su parte, sin presentar pruebas concluyentes, sí que establecen categóricamente una integración estructural entre ambas organizaciones, aunque en el pasado tampoco ha dudado en afirmar la existencia de lazos entre los Hermanos Musulmanes y el Dáesh.

En el plano ideológico, el movimiento Hasam muestra, cuanto menos, coincidencias con los Hermanos Musulmanes, excepción hecha de que estos últimos han rechazado públicamente el empleo de la violencia. Ambas organizaciones tienen una notable inspiración en las enseñanzas del islam y las dos poseen un fuerte componente nacionalista-religioso que se manifiesta en las alusiones coránicas y en los ataques continuos contra el *raís* Abdel fattah Al-Sisi. En el comunicado de apoyo a la minoría rohinyá de Myanmar tal vez pueda percibirse ciertas veleidades de influencia global al mantener cierta coincidencia con organizaciones internacionales como Al Qaeda, no es menos cierto que en términos parecidos se expresaron grupos terroristas con una marcada agenda local como es el caso de los talibanes afganos.

Además de las citas religiosas, en la propaganda del movimiento Hasam, se recoge con frecuencia el empleo de términos militares, tal vez con el fin de dar un mayor nivel de entidad a sus atentados. El uso de esta retórica se complementa en el plano propagandístico con la difusión de imágenes en las que se aprecian momentos de la preparación previa de sus ataques, lo que redundará en tratar de propagar una imagen de una organización con un alto nivel de capacitación.

Si bien es menos de la que posiblemente posea el grupo, este ha dado pruebas de contar con una cierta capacidad operacional como se pone de manifiesto en la planificación de acciones contra lo que podría considerarse objetivos de alto nivel. Un ejemplo de esto último es el atentado, a la postre fallido, contra el fiscal general adjunto Zakaria Abdul Aziz, pese al no conseguir alcanzar plenamente a su objetivo. Tras la acción subyace un trabajo previo de la adquisición de elementos informativos como rutas, horarios o vías de escape, acciones que no fueron detectadas por los servicios de seguridad de Egipto.

El movimiento Hasam ha recibido numerosos golpes por parte de las fuerzas policiales egipcias a lo largo de su, hasta ahora, corta existencia, lo que ha derivado en aumentar su debilidad. La acción gubernamental contra el grupo, en lo que parece ser un modo habitual de actuación, ha estado trufada de episodios en los que el uso excesivo de la fuerza ha sido un patrón común.

Esta estrategia de los responsables egipcios de seguridad puede dar resultados a corto plazo de cara a implementar la acción policial. De manera paralela, corre el riesgo de ser también un factor de impulsión para individuos que, para frenar la represión estatal, apuesten por el empleo de la violencia y vean en los grupos terroristas una ventana de oportunidad para un cambio del *statu quo* de Egipto.

Los atentados cometidos por el movimiento Hasam se dirigen en una suerte de estrategia selectiva contra objetivos perfectamente definidos. Divergen en este punto con los ejecutados por grupos yihadistas como la filial egipcia de Dáesh que se destacan por ser totalmente indiscriminados pudiendo tener prácticamente cualquier ciudadano el estatus de «objetivo legítimo». Esta circunstancia puede igualmente servir de polo de atracción para posibles militantes que, rechazando la vía estrictamente yihadista, consideren legítimo una respuesta violenta contra el régimen de Al-Sisi.

Pese a una corta existencia, el movimiento Hasam, ha adquirido por la más expeditiva vía de los hechos la condición de actor armado con cierta capacidad de influencia. Esta

capacidad es por el momento limitada e incluso está eclipsada por compartir «teatro de operaciones» con otros grupos terroristas con una más que probada capacidad letal.

El hecho de encontrarse en una fase prácticamente inicial y de las limitaciones que parece tener, a tenor de los atentados cometidos, en cuanto a militantes y logística, puede suponer que las Fuerzas de Seguridad en el corto-medio plazo desmantelen el grupo. Sin embargo, al tener las autoridades que diversificar sus recursos para hacer frente a las distintas manifestaciones de la amenaza terrorista, así como a la represión de cualquier conato opositor, puede que el movimiento Hasam consiga llegar a afianzarse, tanto en infraestructura como en recursos humanos y técnicos. De confirmarse ese nada halagüeño panorama, contribuiría a enrarecer más, si cabe, el ya de por sí convulso panorama egipcio.

*Luis Antonio González Francisco**
Cabo 1º GC.

81/2019

19 de septiembre de 2019

*Joan Prats i Amorós,
Augustin Guillaume-Barry**

No solo sangre. La necesidad de
integrar las operaciones psicológicas
en la cultura militar occidental

No solo sangre. La necesidad de integrar las operaciones psicológicas en la cultura militar occidental

Resumen:

A pesar de las dificultades históricas y culturales a las que hacen frente las Fuerzas Armadas occidentales para emplear operaciones psicológicas o PSYOPS (estudios de caso: Francia y España), es cada vez más urgente conciliar las acciones militares convencionales con las psicológicas. Las PSYOPS deben considerarse a la par con las acciones cinéticas letales y pueden además mejorar la planificación y dirección de nuestras operaciones desde el nivel estratégico hasta el táctico. El desarrollo de capacidades PSYOPS resulta particularmente importante en la era de internet y los conflictos centrados en la población. Además, Rusia y China, así como actores no estatales, están integrando las PSYOPS en sus campañas de forma mucho más eficaz que Occidente.

Palabras clave:

Operaciones psicológicas, PSYOPS, operaciones de influencia, Francia, España, OTAN, insurgencias, ciberdefensa, conflictos centrados en la población, doctrina militar.

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

Las opiniones expresadas aquí no reflejan las del Ejército francés, del Ministerio de las Fuerzas Armadas o del Gobierno francés.

Not Only Blood. The Need to Integrate Psychological Operations in the West's Military Culture

Abstract:

Despite the historical and cultural difficulties faced by western Armed Forces in employing psychological operations or PSYOPS (case studies: France and Spain), it is increasingly urgent to reconcile conventional and psychological military actions. PSYOPS must be considered together with lethal kinetic actions and can also improve the planning and direction of our operations, from the strategic to the tactical level. The development of PSYOPS capabilities is particularly important in the age of the Internet and population-centred conflicts. In addition, Russia and China, as well as non-state actors, are integrating PSYOPS into their campaigns much more effectively than the west.

Keywords:

Psychological operations, PSYOPS, influence operations, France, Spain, NATO, insurgencies, cyberdefence, population-centred conflicts, military doctrine

Introducción

«Sin duda, la guerra psicológica se ha ganado un nombre propio dentro de nuestro arsenal militar»¹. Esta afirmación del general Dwight D. Eisenhower en sus comentarios a la división de guerra psicológica del Cuartel General Supremo de la Fuerza Expedicionaria Aliada se refiere a las operaciones realizadas durante la Segunda Guerra Mundial. Eisenhower enfatiza en ellas la importancia y eficacia de las operaciones psicológicas (PSYOPS) en las operaciones del frente occidental. No obstante, más de setenta años después del cumplimiento del comandante supremo aliado, las PSYOPS ya no gozan de la misma imagen, comprensión y uso en el mundo occidental². Sería erróneo afirmar que han desaparecido, ya que abundan los manuales nacionales e internacionales (OTAN) para el empleo de Comunicaciones Estratégicas (StratCom), Operaciones de Información (IO, por sus siglas en inglés) y PSYOPS. No obstante, la cuestión central subyacente a las operaciones de influencia –particularmente las PSYOPS como principal tipo de acción de influencia militar³– es la falta de interiorización de su práctica en Occidente.

Esto plantea un problema a la hora de preparar a las Fuerzas Armadas occidentales para hacer frente a los retos actuales y del futuro. En efecto, no basta con tener una «muestra» de capacidades PSYOPS escrita como doctrina. Este artículo aborda la interiorización de las PSYOPS en Occidente con el apoyo de dos estudios de caso, Francia y España. Nuestro objetivo es mostrar cómo las influencias históricas y culturales han conducido a una separación entre las acciones militares cinéticas, o físicas convencionales, y las PSYOPS, marginando a estas últimas. Se podría argumentar que muchas otras capacidades existen igualmente como una mera muestra en las Fuerzas Armadas, activándose y desactivándose en función de las tendencias y necesidades nacionales e internacionales. Sin embargo, en el contexto actual hay que considerar más que nunca las PSYOPS como un componente básico de las operaciones militares, desde el nivel estratégico hasta el táctico.

¹ General EISENHOWER, Dwight D.; citado en PADDOCK JR., Alfred H.: *US Army special warfare: Its Origins, psychological and unconventional warfare, 1941-1952*. Washington: National Defense University Press, 1982, pág. 21.

² GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», en *Psychological Operations: Principles and Case Studies*, ed. U.S. Government, Department of Defense, págs. 5-11, Progressive Management Publications, 2000, pág. 11.

³ PAUL, Christopher: *Information Operations: Doctrine and Practice: A Reference Handbook*. Westport: Greenwood Publishing Group, 2008, pág. 57

La mayoría de los enfrentamientos del siglo XXI se caracterizan por la centralidad de la población. Esta tendencia lleva consigo el «retorno» de la contrainsurgencia, la proliferación de organizaciones terroristas internacionales y el uso de nuevas tecnologías para interferir en la política exterior e interior. En la era de la globalización y la información, «las acciones militares deben ser enteramente capaces de desenvolverse y controlar tanto el espacio físico como el virtual de la información»⁴.

A la vez, no hay nada nuevo en la necesidad de control, ya sea para proteger a las propias fuerzas, población y aliados de las acciones enemigas orientadas a inducir cambios de comportamiento, o para influir en las fuerzas, personas y aliados enemigos. De hecho, «la guerra psicológica emplea ideas ancestrales en pleno siglo [XXI]»⁵. Entre los consejos que Maquiavelo da sobre la guerra, se puede leer que «por muy fuertes que sean tus Fuerzas armadas, al entrar en una nueva región necesitarás la buena voluntad de sus gentes»⁶. Así pues, destruir un ejército en el campo de batalla no es suficiente; es preciso obtener la superioridad psicológica sobre el enemigo y su población mientras proteges tus propias fuerzas de las acciones psicológicas del enemigo. Estas palabras resuenan en nuestros oídos en un momento en que los militares occidentales están inmersos en las llamadas «operaciones de corazones y mentes» (*hearts and minds*) al enfrentarse a insurgencias. Al mismo tiempo, países como Rusia y China han desarrollado (¿o recuperado?) notables capacidades de influencia para promover sus objetivos políticos sin entrar necesariamente en el campo de la confrontación militar abierta⁷.

Después de definir las PSYOPS y analizar su uso en la OTAN, Francia y España, este artículo profundiza en la dicotomía que los militares tienden a crear entre PSYOPS y acciones cinéticas. Tal diferenciación, que consideramos errónea, se explica sobre todo por razones históricas y culturales. Para superarla, se necesita trazar una visión clara de las PSYOPS con sus fortalezas y debilidades. En efecto, a pesar de su eficacia, las PSYOPS no pueden «substituir al entrenamiento, armas o tácticas inadecuadas que conllevan un escaso rendimiento en combate. Sin embargo, los métodos que las

⁴ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE : «Doctrine interarmées des opérations militaires d'influence», *Publication Interarmées (PIA)*-03.253, 2008, pág. 5

⁵ LINCOLN HARTER, D.; y SULLIVAN, John: *Propaganda Handbook*, Philadelphia: 20th Century Publishing Co., 1953, pág. 198.

⁶ MACHIAVELLI, Niccolò,: *The Prince*. Edited by Jonathan Bennett, 2017. Disponible en: <http://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/machiavelli1532.pdf>, pág. 3.

⁷ MORALES, Samuel: *Guerra informativa: llenar la información de desinformación*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Opinión 45/2019, 29 de mayo de 2019, pág. 23

PSYOPS promulgan pueden aumentar la degradación funcional general de la capacidad enemiga»⁸.

Después de analizar detenidamente las PSYOPS y explicar el impacto de la cultura y la historia en la práctica militar occidental actual, este artículo defenderá que los países occidentales deben adaptar y mejorar su empleo de operaciones psicológicas. Esta última parte pondrá su énfasis en la dimensión estratégica de las PSYOPS, a la luz de los desafíos modernos y teniendo en cuenta el papel de las nuevas tecnologías. Queremos mostrar que el impacto de las PSYOPS puede abarcar desde la planificación hasta la realización de acciones militares defensivas y ofensivas. En efecto, las PSYOPS pueden mejorar la forma de afrontar los nuevos retos que se plantean a los países occidentales. Con una mejor comprensión de los entornos operativos, una perspectiva efectiva basada en el comportamiento en lugar de «charlar de corazones y mentes»⁹ y acciones conjuntas psicológicas y físicas, las PSYOPS pueden ayudar a países como Francia y España a protegerse y defender sus intereses.

Sin embargo, como se ha dicho, esto requiere en primer lugar interiorizar las PSYOPS en la práctica militar occidental. Como demuestran nuestros dos estudios de caso, también implica reconciliarse con la historia y liberarse de ciertos prejuicios culturales. Finalmente, requiere una mejor comprensión de la guerra y de la complementariedad entre las acciones psicológicas y cinéticas.

Marco de análisis

A fin de desarrollar un argumento claro, es preciso definir algunos términos clave: PSYOPS, Operación de Información (OI), Comunicaciones Estratégicas, guerra y estrategia.

En primer lugar, entendemos las PSYOPS según la definición de la OTAN, es decir, «actividades planificadas que utilizan métodos de comunicación y otros medios dirigidos a una audiencia aprobada con el fin de influir en las percepciones, actitudes y comportamientos, incidiendo así a la consecución de objetivos políticos y militares»¹⁰.

⁸ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 9.

⁹ JONES, David Martin; y SMITH, M. L. R.: *The Political Impossibility of Modern Counterinsurgency*, New York: Columbia University Press, 2015, pág. 27.

¹⁰ NATO: *Allied Joint Doctrine for Psychological Operations: Allied Joint Doctrine (AJP)-3.10.1(B)*, September 2014, pág.1.

Las PSYOPS en sí son tan antiguas como la guerra misma¹¹, aunque fueron teorizadas solamente en 1945 por Ellis M. Zacharias¹². Tomando de nuevo la definición de la OTAN, una OI tiene el objetivo de analizar, coordinar, planificar e integrar todas las operaciones relacionadas con la información, desde estratagemas de engaño hasta las PSYOPS y las relaciones públicas¹³. Las PSYOPS son «el principal proveedor de contenidos de información dentro del ámbito de las OI»¹⁴. Por Comunicaciones Estratégicas se entiende el «uso coordinado y apropiado de las actividades y capacidades de comunicación de la OTAN: diplomacia pública, relaciones públicas, relaciones públicas militares y Operaciones de Información»¹⁵. Así pues, las PSYOPS son un tipo de IO que a su vez forman parte de las Comunicaciones Estratégicas.

Por otro lado, entendemos la guerra desde una óptica clausewitziana, es decir, «la continuación de las relaciones políticas, con la adición de otros medios»¹⁶, y «un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad»¹⁷. Las guerras «deben diferir según la naturaleza de sus motivos y de las situaciones que las originaron»¹⁸. Finalmente, estudiamos la utilidad de las PSYOPS y las implicaciones de su desarrollo a través de un enfoque estratégico. Siguiendo a John Stone, la estrategia es «el vínculo instrumental entre los medios militares y los fines políticos»¹⁹.

PSYOPS: empleo, puntos fuertes y límites

Una visión general de la evolución de las PSYOPS

Desde «guerra psicológica» hasta PSYOPS, pasando por «operaciones de influencia militar», la esencia de las PSYOPS se ha conocido bajo diferentes nombres a lo largo de la historia. Sin embargo, las diferencias terminológicas rara vez han tenido un impacto en la práctica. Quizás la única excepción notable sea la distinción francesa entre

¹¹ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 9.

¹² MERCHET, Jean-Dominique: «La guerre des "PsyOps"». Libération-Secret Défense, 26 de abril de 2009. Disponible en: <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/2009/04/26/la-guerre-des-psyops/>.

¹³ NATO: septiembre de 2014, *Op. Cit.*, págs.1-2.

¹⁴ PAUL, Christopher: *Op. Cit.*, pág. 57.

¹⁵ NATO: septiembre de 2014, *Op. Cit.*, págs. 1-2.

¹⁶ CLAUSEWITZ, Karl von: *On War*, traducido por Michael Howard y Peter Paret. Oxford: Oxford University Press, 2008, pág. 252.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 13.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 30.

¹⁹ STONE, John: *Military Strategy: The Politics and Technique of War*, London: Continuum International Publishing Group, 2011, pág. 4.

«acciones psicológicas», dirigidas a las propias tropas, población y aliados; y «guerra psicológica» dirigida a los enemigos²⁰. En cualquier caso, está claro que las PSYOPS ya existían antes de su teorización por Zacharias en 1945 o de la distinción francesa de 1957. De hecho, fue durante la Primera Guerra Mundial cuando las PSYOPS se convirtieron en una actividad formal²¹. El ejemplo más representativo de esto son las octavillas lanzadas desde aviones y globos, aunque su uso y eficacia no se evaluaron detenidamente hasta la Segunda Guerra Mundial²². Empleadas en este último conflicto, en Vietnam²³ o en la Primera Guerra del Golfo²⁴, las PSYOPS terminaron por ganarse una reputación como multiplicadores de fuerza.

No obstante, lo que sin duda ha cambiado es el ámbito atribuido a las PSYOPS. De hecho, algunos países han utilizado las PSYOPS a nivel estratégico²⁵, mientras que otros se han centrado en acciones tácticas²⁶. Hay Gobiernos que se han servido de las PSYOPS para influir sobre sus oponentes, aliados y población, mientras que otros limitaron su empleo a las fuerzas enemigas y grupos no aliados. La doctrina moderna de la OTAN sigue este último principio²⁷. Por último, también han cambiado los «métodos de comunicación y otros medios» de la definición de PSYOPS. La conceptualización reciente de las PSYOPS se centra casi exclusivamente en los métodos de comunicación no letales, si bien las PSYOPS letales son posibles, y caen dentro de estos «otros medios» de la definición de la OTAN. En efecto, hay cuantiosos ejemplos de acciones cinéticas empleadas como PSYOPS, como por ejemplo el *Raid de Doolittle* sobre Tokio en 1942 o campañas más vastas de bombardeo sobre civiles²⁸.

²⁰ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES: *Instruction provisoire sur l'emploi de l'arme psychologique*, Texte Toute Armes (TTA). Núm. 117, 1957, pág. 3.

²¹ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 10.

²² *Ibid.* págs. 10-11.

²³ JONHSTON, William F.: «Some thoughts on Psychological Operations», en *Psychological Operations: Principles and Case Studies*, ed. U.S. Government, Department of Defense, págs. 60-65. Progressive Management Publications, 2000, pág. 63.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ PADDOCK JR, Alfred H.: «No More Tactical Information Detachments: US Military Psychological Operations in Transition», en *Psychological Operations: Principles and Case Studies*, ed. U.S. Government, Department of Defense, págs. 16-29, Progressive Management Publications, 2000, págs. 16-17.

²⁶ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 9.

²⁷ OTAN: «NATO Military Policy on Psychological Operations», *Military Committee procedure (MC) 402/1*, marzo de 2003, pág. 7.

²⁸ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 11.

Cómo funcionan las PSYOPS

Existen tres tipos de PSYOPS. Las PSYOPS «negras» son rumores o noticias falsas diseminadas desde un origen oculto; las PSYOPS «grises» se basan en la verdad, pero tienen una autoría poco clara; y las PSYOPS «blancas» son veraces con un origen evidente²⁹. Las operaciones militares occidentales tienden a centrarse en PSYOPS blancas, ya que las negras son muy arriesgadas y generan una mala reputación para el Estado o la fuerza una vez descubiertas³⁰. En consecuencia, las PSYOPS tienden a basarse en la verdad, ya que el coste de descubrir una mentira es a menudo mayor que los beneficios potenciales que esta habría proporcionado³¹.

Dicho esto, todas las PSYOPS tienden a funcionar siguiendo el mismo esquema, dividido en dos etapas. Se lanza primero una fase analítica o de planificación, seguida de la de acción. Esta última consiste en transmitir el mensaje a la audiencia objetivo, es decir, «un individuo o grupo seleccionado para ser influenciado o atacado por medio de operaciones psicológicas»³². La primera parte del proceso es esencial, y le otorgamos un papel central en las recomendaciones que este artículo desarrolla más adelante. En esta fase se definen y analizan las audiencias objetivo mediante análisis psicológicos y de comportamiento, recopilación eficaz de datos de inteligencia³³ y acciones conjuntas entre diversas unidades para comprender el entorno operativo³⁴. Las acciones de influencia sobre las audiencias objetivo, el corazón de la segunda fase de las PSYOPS, depende de la logística, las limitaciones temporales, el producto y canal de comunicación más eficaz y la autorización de los mandos superiores³⁵.

²⁹ *Ibid.*, pág. 6.

³⁰ PAUL, Christopher: *Op. Cit.*, pág. 65.

³¹ MIELCAREK, Romain: «L'Armée Française se Remet Progressivement à l'Action Psychologique», *Défense et Sécurité Internationale*, Edición Especial, Núm. 41, abril-mayo de 2015, pág. 61.

³² OTAN: septiembre 2014, *Op. Cit.*, pág. Lex-9.

³³ TROŠELJ, Ivana: «Victor Turner and the Theatre of War», Ba Diss., Murdoch University, 2011, pág. 20.

³⁴ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, pág. 6.

³⁵ OTAN: «Allied Joint Doctrine for Psychological Operations», *Allied Joint Doctrine (AJP)-3.10.1(A)*, octubre de 2007, pág. 21.

AC—Action	FF—Face to Face	NP—Newspaper/Insert	TC—Tactical Communication
BB—Billboard	GF—Graffiti	NV—Novelties	TE—T-shirt
BU—Button/Pin	HB—Handbill	OO—Other	TF—Tri-fold
CB—Comic Book	HV—Hat/Visor	PM—Pamphlet	TH—Theater
CL—Clothing (Other);	IN—Internet	PS—Poster	TV—Television
DE—Decal/Sticker	LF—Leaflet	RD—Radio	TY—Toys
DG—Durable Goods	LS—Loudspeaker	RL—Rally/Demonstration	VD—Video/Cinema
EM—E-Mail	LT—Letter	SP—Sports Equipment	WR—Wireless Messaging
FD—Packaged Food	MS—Medical Supplies	SS—School Supplies	

Figura 1: Lista no exhaustiva de productos PSYOPS empleados en la fase de acción. Fuente: PAUL, Christopher. *Information Operations: Doctrine and Practice. A Reference Handbook*, Westport: Greenwood Publishing Group, 2008, pág. 57.

Puntos fuertes y débiles de las PSYOPS

A pesar de un exhaustivo trabajo de análisis y planificación, y de una elección eficaz de los productos y canales, las PSYOPS no son soluciones mágicas para los problemas militares. Ofrecen resultados efectivos, pero obviamente también tienen limitaciones.

Las PSYOPS son eficaces para (i) debilitar la voluntad de las audiencias objetivo potencialmente adversarias; (ii) reforzar el compromiso de aquellas amigas; y (iii) obtener el apoyo de las indecisas³⁶. A nivel estratégico, las PSYOPS ofrecen adicionalmente una mejor comprensión del entorno operativo y ayudan a definir objetivos políticos razonables, basados en una comprensión sólida de las amenazas³⁷. Tienen la capacidad para transformar éxitos militares en victorias políticas a través de, por ejemplo, tratados de paz y comerciales. A todos los niveles, las PSYOPS ofrecen resultados en el ámbito de la contrapropaganda, aunque a menudo esta se limita a la protección de la fuerza (PF). Todos estos éxitos se han comprobado a lo largo de la historia, con resultados a veces espectaculares, como durante la *Operación Tormenta del Desierto*³⁸.

Dicho esto, en este artículo queremos también señalar tres problemas principales relacionados con las PSYOPS. En primer lugar, padecen de un pesado proceso de

³⁶ NATO: octubre 2007, *Op. Cit.*, pág. 18.

³⁷ CENTRE INTERARMÉES DE CONCEPTS, DE DOCTRINES ET D'EXPÉRIMENTATION (CICDE): «L'Influence en appui aux engagements opérationnels», *Concept Interarmées (CIA)*-3.10, Ministère de la Défense, 2012, pág. 27.

³⁸ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «PSYOP in Desert Shield/Storm», *Op. Cit.*, pags. 206-208.

aprobación debido a la necesidad de conocimientos técnicos y prácticos que a menudo se encuentran fuera del área geográfica objetivo³⁹. Requieren igualmente de una aprobación de alto nivel antes de su lanzamiento que se justifica por los posibles efectos secundarios a nivel estratégico, incluso para PSYOPS planteadas tácticamente⁴⁰. Sin embargo, el retraso puede hacer que pierdan la oportunidad de influir en las audiencias objetivo.

En segundo lugar, hay una tendencia a integrar perspectivas propias del marketing empresarial en las PSYOPS. Aunque útiles hasta cierto punto, dado que el diálogo entre los ámbitos civil y militar contribuye a la innovación, esto tiende a corromper las PSYOPS. No es lo mismo conseguir que un cierto porcentaje de tu audiencia objetivo compre tu producto que cambiar las percepciones y comportamiento de volúmenes enormes de personas, con vidas humanas en juego⁴¹. Es un hecho comprobado que el enfoque del marketing es el gran responsable del fracaso de las PSYOPS estadounidenses en Afganistán, ya que se hizo en detrimento del análisis social y de comportamiento local⁴². En tercer y último lugar, existe el problema de cómo medir los resultados de las PSYOPS. Si bien pueden encontrarse numerosos ejemplos concretos de PSYOPS exitosas, cuando se trata de ponerse de acuerdo sobre la mejor manera de cuantificar sus victorias surge el problema de la metodología (encuestas, recopilación de datos, interrogatorio de prisioneros, etc.) y el calendario de análisis. Saber cuándo alguien ha perdido una oportunidad PSYOPS es igualmente muy compleja. Andrew Mackay y Steve Tatham lo resumen así: «Si has perdido un helicóptero, el Cuartel General lo sabrá pronto. Si has perdido la oportunidad de ganar amigos e influir sobre la gente, nadie arriba en la jerarquía militar tiene cómo enterarse. Puede que ni siquiera el soldado en cuestión se dé cuenta de la oportunidad perdida»⁴³.

³⁹ OTAN: septiembre 2014, *Op. Cit.*, págs.1-8.

⁴⁰ MUÑOZ, Arturo: *U.S. Military Information Operations in Afghanistan: Effectiveness of Psychological Operations 2001-2010*, RAND Corporation, 2012, pág.121.

⁴¹ GÉRÉ, François: «Mutations de la guerre psychologique», *Stratégique*, 85 (1), 2005, pág. 89.

⁴² MIELCAREK, Romain: «Échecs des opérations d'information en Afghanistan: La guerre n'est pas une affaire de marketing», *Défense et Sécurité Internationale*, número 106, septembre 2014, page 41-42.

⁴³ MACKAY, Andrew; y TATHAM, Steve: «Behavioural Conflict: Why Understanding People and their Motivations Will Prove Decisive in Future Conflict», Saffron Walden: Military Studies Press, 2011, págs. xv-xvi.

Cuestiones históricas y culturales de las PSYOPS en Occidente

Más allá de estos tres puntos débiles, en Occidente las PSYOPS deben hacer frente a influencias culturales e históricas que frenan su uso y eficacia a todos los niveles. Optimizaremos el uso de las PSYOPS solo si las comprendemos y afrontamos. Francia y España, dos países europeos con una larga tradición militar, pero también con recuerdos históricos y prejuicios culturales complejos, ilustran perfectamente esta situación.

Francia y las PSYOPS: ¿Hacia el retorno de las operaciones psicológicas?

Durante la segunda parte de la expansión colonial de Francia (a partir de 1830)⁴⁴, los mariscales Joseph Gallieni y Hubert Lyautey desarrollaron el concepto de la «mancha de aceite» (*tâche d'huile*). Basado en un enfoque centrípeto y progresivo, el método de la mancha de aceite concebía la pacificación por capilaridad, empleando una mezcla de fuerza militar y convencimiento (PSYOPS)⁴⁵. Todo ello bajo una premisa, «convencer en lugar de forzar»⁴⁶. Esta combinación de acciones cinéticas y psicológicas fue progresivamente desarrollada por los militares franceses, hasta los traumáticos acontecimientos de la guerra de Argelia⁴⁷. Durante el transcurso de esta última, se produjo una confusión en la opinión pública. En concreto, se entremezclaron las PSYOPS dirigidas a la población francesa, (esencialmente, a través de mensajes de radio y cine), y la tortura (utilizada no como medio de guerra psicológica, sino para la recopilación de información)⁴⁸. El resultado fue relegar a las PSYOPS, consideradas inmorales, a la oscuridad⁴⁹. Fue solo con el regreso de Francia a la OTAN y su misión en Afganistán que las operaciones psicológicas regresaron⁵⁰.

El Centre Interarmées des Actions sur l'Environnement (CIAE), creado en 2012, se encarga de las PSYOPS a nivel operacional y táctico en el Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO), a las órdenes del Estado Mayor de la Defensa francés. El CIAE es un centro de formación y operaciones centrado en las PSYOPS blancas, y ha sido desplegado en la mayoría de las operaciones francesas en el extranjero desde

⁴⁴ ROUQUET, Michel: «Point de Situation sur les Opérations Psychologiques», Base de Connaissance de l'Association de l'École de Guerre Économique, 2009, pág. 3.

⁴⁵ FRANCO, Claude: *Gallieni et Lyautey: Penseurs pour le XXI^e siècle*, Económica. París, 2012, págs. 3-4.

⁴⁶ CHARVIEUX: *Op. Cit.*, pág. 1.

⁴⁷ ROUQUET, Michel: *Op. Cit.*, págs. 3-4.

⁴⁸ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES: *Op. Cit.*, pág. 3.

⁴⁹ MIELCAREK, Romain: abril-mayo de 2015, *Op. Cit.*, pág. 58.

⁵⁰ MIELCAREK, Romain: abril-mayo de 2015, *Op. Cit.*, pág. 59.

Afganistán, como República Centroafricana, Mali o Siria⁵¹. El CIAE no trabaja en PSYOPS estratégicas y sigue las normas y estándares de la OTAN. A pesar de ello, no siguió las instrucciones de la Alianza Atlántica sobre la integración de elementos PSYOPS en todas las operaciones, al omitirlas en la exitosa *Operación Serval* en Mali (2013)⁵².

Con todo, puede parecer que el CIAE es el mejor testigo de la reconciliación de Francia con las PSYOPS. Sin embargo, las PSYOPS siguen sin ser reconocidas como una especialización en cuanto a la formación, lo que significa que podrían desaparecer de nuevo después de un nuevo trauma bélico como el argelino. Además, todavía existen reticencias internas a la hora de lanzar las PSYOPS. Algunos oficiales mantienen ideas preconcebidas, como el ejemplo extremo de un capitán de la legión extranjera que las llama «pequeños Goebbels»⁵³. Además, el hecho de no considerar las PSYOPS a nivel estratégico, cuando estas podrían apoyar la estrategia de influencia nacional⁵⁴, se desprende de un cierto desconocimiento de sus capacidades. Por otro lado, Francia se centra únicamente en las PSYOPS no cinéticas, lo que contribuye a aumentar la aparente dicotomía entre las PSYOPS y las operaciones convencionales.

España y las PSYOPS: una integración parcial centrada en las operaciones de paz

Como en Francia, el uso de las PSYOPS en España es anterior a nuestra época. Por citar solo un ejemplo, en la Guerra de la Independencia se utilizaron ampliamente acciones psicológicas para desmoralizar a los soldados napoleónicos y animar a los civiles españoles al combate⁵⁵. Durante la Guerra Civil, ambos bandos llevaron a cabo PSYOPS de forma continuada⁵⁶, que en esa época se calificaron genéricamente como «propaganda»⁵⁷. Este uso durante uno de los periodos más turbulentos de la historia de España ayuda probablemente a explicar una cierta incomodidad hacia las PSYOPS. Sin

⁵¹ ANCELIN, Renaud : «France: Le CIAE, “une unité jeune, mais riche en expérience et en savoir-faire”», *Défense et Sécurité Internationale*, Edición Especial, Núm. 41, abril-mayo de 2015, pág. 67.

⁵² MIELCAREK: April-May 2015, *Op. Cit.*, pág. 59.

⁵³ KRAFFT, Raphaël: *Captain Teacher: Une radio communautaire en Afghanistan*, París: Buchet-Castel editions, Libella, 2013, pág. 91.

⁵⁴ CHARVIEUX: *Op. Cit.*, págs. 2-4.

⁵⁵ LEON NAVARRO, Vicente: «La prensa valenciana ante la guerra del francés en 1808», *El Argonauta Español*, Vol. 5, 2008. Disponible en: <https://journals.openedition.org/argonauta/908> [acceso: 01-09-2019].

⁵⁶ ESTEBARANZ MONTERO, Luis; y MUÑOZ-MANERO FERNÁNDEZ, Antonio: «Operaciones psicológicas: el mundo de las percepciones», *Revista Ejército*, Núm. 795, junio de 2007, pág. 52.

⁵⁷ CARABALLO ZAMORA, Germán: «La experiencia de la Unidad de Operaciones Psicológicas en operaciones no bélicas», *Revista Ejército*, Núm. 795, junio de 2007, pág. 56.

embargo, en el sentido contemporáneo del término empleado en el artículo, parece que fue la OTAN quien dio a conocer las PSYOPS en España.

En 1990, el plan de modernización *RETO* tuvo previstos grupos PSYOPS integrados en las unidades de inteligencia de varios elementos del Ejército de Tierra español, como la Fuerza de Acción Rápida⁵⁸. Su misión era planificar y ejecutar PSYOPS en apoyo a mandos tácticos. Sin embargo, esta estructura no se llegó a implementar debido a la falta de recursos⁵⁹, y en 1994 el consiguiente plan *NORTE* concibió una única unidad PSYOPS integrada en el Grupo de Inteligencia de la Fuerza de Maniobra del ejército. La idea era crear una estructura modular que pudiera ampliarse o dividirse en grupos más pequeños. De acuerdo con esta organización, elementos de la unidad PSYOPS fueron desplegados en Bosnia y Herzegovina en 1997 como parte de la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR). Esta fue la primera experiencia española de PSYOPS en el extranjero⁶⁰, y se centró principalmente en obtener el apoyo de la población civil⁶¹.

Desde la experiencia en los Balcanes, tanto la estructura básica como los tipos de misiones llevadas a cabo por los elementos PSYOPS de España (en Indonesia durante una misión humanitaria, pero especialmente en Irak y Afganistán) han sido muy similares. Su principal objetivo ha sido generar percepciones positivas de la fuerza entre los civiles, en el contexto de operaciones centradas en la población y a un nivel táctico⁶². Este enfoque relativamente poco ambicioso puede entenderse mejor si se tiene en cuenta la pequeña escala de las misiones militares españolas en los Balcanes, Afganistán e Irak, generalmente para apoyar iniciativas de los Estados Unidos⁶³.

Desde una óptica organizativa, la estructura de las Fuerzas Armadas españolas pone de relieve que las PSYOPS se consideran ante todo a nivel táctico. A diferencia de Francia, que como se ha visto posee un centro PSYOPS conjunto, en España solo el Ejército de Tierra dispone de una unidad PSYOPS. Además, esta nunca se ha desplegado plenamente. En las intervenciones en el exterior solo se han movilizado algunos de sus elementos. La fundación en 2019 del Regimiento de Operaciones de Información Núm. 1 mediante la fusión del Grupo de Operaciones Psicológicas con el Batallón CIMIC

⁵⁸ VÁZQUEZ MATEOS, Manuel: «Las operaciones psicológicas y operaciones de información de campaña», *Boletín de Información*, Núm. 255 (1998), pág. 47.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ CARABALLO ZAMORA, Germán: *Op. Cit.*, pág. 56.

⁶¹ VÁZQUEZ MATEOS, Manuel: *Op. Cit.*, pág. 51.

⁶² CARABALLO ZAMORA, Germán: *Op. Cit.*

⁶³ Ver por ejemplo PEDRO NOVELLA, Manuel Vicente: «Las operaciones psicológicas en el ámbito del ISAF Joint Command» *Revista Ejército*, Núm. 864 extraordinario, marzo de 2013, pág. 107.

(cooperación cívico-militar) parece confirmar que España entiende las PSYOPS como un apoyo especializado durante operaciones de paz, o al menos, centradas en la población. La terminología empleada por el ejército parece enfatizar esta visión al afirmar, por ejemplo, que el objetivo de las PSYOPS es «modificar las percepciones negativas con respecto a las unidades militares y sus actividades»⁶⁴. En cualquier caso, la creación del Regimiento de Operaciones de Información puede considerarse como una apertura respecto al enfoque tradicionalmente reducido de las PSYOPS. Ya en 2007 algunos oficiales españoles esperaban un cambio en esta dirección⁶⁵.

Francia y España: prototipos de los problemas occidentales con las PSYOPS

Aunque Francia parece tener una tradición PSYOPS más antigua, los dos países comparten experiencias traumáticas en cuanto a su uso, junto con prejuicios y una cultura militar occidental algo anticuada.

Debido en parte a las experiencias bélicas del siglo XX, así como a la vinculación de las PSYOPS con abusos sobre la población y los prisioneros, Francia y España solo han (re)desarrollado sus capacidades PSYOPS recientemente, y de forma tímida y parcial. Otros países occidentales se encuentran en situaciones similares: Alemania, por ejemplo, con su Centro de Comunicación Operativa, todavía está influenciada por un sentimiento de culpa que tiende a relegar a un segundo plano las acciones militares y demostraciones de poder o influencia⁶⁶. El impacto de la historia, aunque comprensible, debe abordarse abiertamente. Los adversarios de Occidente, sean grupos terroristas o actores extranjeros, no rehúyen de la presión psicológica como arma. Como se verá en la siguiente y última parte de este artículo, las Fuerzas Armadas occidentales tan solo mejorarán sus capacidades defensivas y ofensivas si combinan las acciones cinéticas con un enfoque integral de las PSYOPS.

Además de estas razones culturales y prejuicios históricos, se tiende a infravalorar las operaciones psicológicas por otro motivo. En el imaginario militar occidental, las PSYOPS son menos «gloriosas» que las acciones cinéticas convencionales. Encontramos un buen ejemplo de ello en las condecoraciones militares, que tienden a favorecer el valor en combate. Esto a pesar de que a veces una demostración de fuerza,

⁶⁴ BLOG OFICIAL DEL EJÉRCITO: «Nuevos ajustes», 17 marzo 2019. Disponible en: <https://ejercitotierra.wordpress.com/2019/03/17/nuevos-ajustes/> [acceso: 14-08-2019].

⁶⁵ ESTEBARANZ MONTERO, Luis; y MUÑOZ-MANERO FERNÁNDEZ, Antonio: *Op. Cit.*, pág. 55.

⁶⁶ ROUQUET, Michel: *Op. Cit.*, págs. 9-10.

de por ejemplo, un avión de combate ante el enemigo, podría salvar más vidas y obtener un resultado táctico-estratégico más eficaz que un asalto directo. Hay, sin duda, buenas razones para premiar el espíritu combativo, tanto por razones sociohistóricas como considerando el cometido principal de la profesión militar, que no deja de ser «matar gente y destruir cosas»⁶⁷. Sin embargo, es preciso distinguir esta utilidad primordial de la fuerza militar, de otros medios que podrían servir como alternativas o sustitutos.

En una época en la que la mayoría de los conflictos se centran en la población civil y los medios de comunicación se han convertido en actores centrales de tensiones e incluso guerras⁶⁸ es más que nunca necesario contar con capacidades PSYOPS creíbles. Como afirma Rupert Smith, es necesaria una «revolución cognitiva». No basta con ser conscientes de que las operaciones modernas requieren algunos cambios en la forma en que los militares utilizan la fuerza. Debemos responder ante la necesidad de respuestas conjuntas a las amenazas en un entorno en el que los civiles se han convertido en actores centrales⁶⁹.

El uso de las PSYOPS para mejorar la práctica militar: ¿Qué camino tomar?

En la era de internet y los conflictos centrados en la población, las posibilidades que las operaciones de influencia ofrecen para promover objetivos políticos y militares son casi infinitas. Como Samuel Morales ha señalado, en términos clausewitzianos esto implica un «cambio de paradigma»⁷⁰ cuando se trata de atacar el centro de gravedad del enemigo. En los conflictos centrados en la población, el centro de gravedad es necesariamente la población civil. Y esta población es, gracias a las nuevas tecnologías, fácilmente accesible. En consecuencia, los militares necesitan operaciones a través de internet para llegar a las audiencias objetivo. Esta última sección aborda la cuestión de cómo las PSYOPS podrían ayudar a las Fuerzas Armadas occidentales a alcanzar sus objetivos, pero en primer lugar trata de describir brevemente las amenazas a las que debemos hacer frente.

⁶⁷ SMITH, Rupert: *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London: Allen Lane, 2005, pág. 6.

⁶⁸ MACKAY, Andrew; y TATHAM, Steve: *Op. Cit.*, págs. 16-18.

⁶⁹ SMITH, Rupert: *Op. Cit.*, págs. 371-372.

⁷⁰ MORALES, Samuel: *Op. Cit.*, pág. 4.

Nuevas amenazas y desafíos para las democracias occidentales y sus Fuerzas Armadas

Desde Vietnam hasta Afganistán, siempre ha sido obvio que los conflictos centrados en la población solo se pueden ganar con el apoyo de la misma. Sin embargo, Occidente no ha aprendido, ni aplicado, las lecciones necesarias para ganar en estos escenarios. Al ya viejo problema militar de la contrainsurgencia y operaciones de paz, las nuevas tecnologías han traído nuevos desafíos: la propaganda en línea, la desinformación y la radicalización. Hoy en día, nuestros adversarios no solo pueden resistir a la presión militar sobre el terreno, sino que han obtenido, y dominan, formas de infiltrarse entre la población occidental, alienándola de sus propias instituciones y a veces (por ejemplo, los yihadistas) llamando abiertamente a abrir «frentes interiores».

Tanto las dificultades de Occidente para ganar en el extranjero como la amenaza que pesa sobre las poblaciones de Europa y Estados Unidos tienen un denominador común: la poca importancia que damos a la información y las percepciones en comparación con nuestros adversarios. David Kilcullen presentó este problema hablando de Al Qaeda: mientras que Occidente tiende a diseñar primero operaciones físicas y luego a elaborar dispositivos de apoyo basados en la información para justificarlas, la organización terrorista hace exactamente lo contrario. Esto es, para los Estados Unidos, la información es como un esfuerzo suplementario; para los terroristas es el principal⁷¹. De modo similar, el increíble auge del Estado Islámico, que atrajo a decenas de miles de combatientes extranjeros a Siria e Irak, puede considerarse el éxito de una campaña PSYOPS de nivel estratégico⁷². El incremento de pequeños atentados terroristas en Europa puede igualmente entenderse como otra victoria PSYOPS.

Sin embargo, las organizaciones terroristas internacionales no son las únicas entidades que han aprendido a utilizar las PSYOPS a una escala tan masiva y estratégica. Países como Rusia y China han desarrollado poderosas herramientas de influencia que se han convertido en un componente clave de sus operaciones militares. El planteamiento en el que basan este cambio es muy similar al de los grupos terroristas. Hablando de la intervención militar rusa en Siria, el editor ruso, Dimitri Kiselyov, explicó que en el mundo actual, la acción militar solo puede iniciarse después de ganar una guerra informativa⁷³.

⁷¹ KILCULLEN, David: Citado en MACKAY, Andrew; y TATHAM, Steve. *Op. Cit.*, pág. 135.

⁷² HOKAYEM, Joseph : *Communication, guerre psychologique et terrorisme*, Independently Published, 2018, págs. 34-45.

⁷³ MORALES, Samuel: *Op. Cit.*, pág. 17.

Y añadió: «En Siria [...] los estadounidenses perdieron la guerra de la información. En Crimea también la perdieron»⁷⁴.

Las doctrinas militares y de seguridad nacional rusas sitúan la información en un lugar central, no solo como arma ofensiva, sino también como una forma de defender a su país. La *Estrategia de Seguridad Nacional Rusa 2020*, por ejemplo, publicada en 2009, ya advertía que la «lucha mundial por la información» se intensificaría. El documento proponía la difusión de información «veraz» entre sus ciudadanos y el desarrollo de plataformas autóctonas, como redes sociales, para salvaguardar el «espacio de información» de Rusia⁷⁵. Es interesante ver que el enfoque ruso de la «seguridad informativa» implica no solo garantizar la integridad técnica de la información, sino asegurarse de que genera el efecto cognitivo adecuado. Así pues, mientras Rusia se centra en las percepciones que genera la información sobre la audiencia objetivo, nacional o extranjera, Occidente parece interesado principalmente en la objetividad de la información.

China ha seguido atentamente los éxitos rusos en materia de información, fundando en 2016 la Fuerza de Apoyo Estratégico (FAE), una entidad que centraliza las capacidades espaciales, cibernéticas, de guerra electrónica y de PSYOPS⁷⁶. La FAE se encuentra bajo el mando directo de la Comisión Militar Central, lo que pone de relieve la importancia estratégica que se concede a las PSYOPS. Según el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, China utiliza operaciones psicológicas que abarcan propaganda, engaño, amenazas y coacción, tanto hacia sus propios ciudadanos como adversarios extranjeros para afectar su capacidad de tomar decisiones⁷⁷. Uno de los casos más recientes de PSYOPS ha tenido lugar en China durante las protestas de Hong Kong en el verano de 2019. Según una declaración publicada por Twitter, una «operación coordinada respaldada por el Estado» habría «intentando deliberada y específicamente sembrar la discordia política en Hong Kong, incluyendo la socavación de la legitimidad y

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ JAITNER, Margarita; y MATTSON, Peter A.: «Russian Information Warfare of 2014», en *7th International Conference on Cyber Conflict: Architectures in Cyberspace*. Eds. MAYBAUM, M.; OSULA, A. M.; y LINDSTRÖM L. Tallin. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD COE) Publications, 2015, págs. 40-41.

⁷⁶ U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE: *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, pág. 48, 2019. Disponible en: https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf [acceso: 02-09-2019].

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 112.

las posiciones políticas del movimiento de protesta sobre el terreno»⁷⁸. Facebook publicó un texto similar el mismo día⁷⁹. Esta operación tomó como audiencia objetivo las poblaciones de Hong Kong y Occidente (Facebook y Twitter están prohibidos en China continental), y se combinó con una acción militar más tradicional: la concentración de tropas cerca de la isla de Hong Kong.

Haciendo frente a estas amenazas

Los casos anteriores muestran hasta qué punto existe un abismo entre la comprensión de las operaciones de influencia de Occidente y la de sus rivales. Basándonos en este análisis, junto con nuestra evaluación de los puntos fuertes y débiles de las PSYOPS y los prejuicios culturales de Occidente, este artículo desea sugerir algunas recomendaciones. Probablemente no sean nuevas, ya que siempre ha habido defensores de las PSYOPS. Sin embargo, se enriquecen de un contexto en el que las nuevas tecnologías y la población desempeñan papeles centrales, y en el que es cada vez más urgente que Occidente se sume de un modo u otro a la nueva forma de hacer PSYOPS.

En primer lugar, es necesario que cada país cuente con capacidades PSYOPS de nivel estratégico, bajo el mando directo del jefe de Estado Mayor de la Defensa o del oficial superior equivalente a cargo de todas las Fuerzas Armadas. Además, no basta con disponer, sino que se trata de emplear estas capacidades, desde la planificación hasta la acción, de manera permanente. Este uso de las PSYOPS debería venir acompañado del desarrollo de estrategias de influencia nacional que vayan más allá de la esfera militar⁸⁰. Tales estrategias deben orientarse a proteger a la población de las interferencias extranjeras e influir sobre los actores extranjeros, tanto en tiempos de paz como de guerra. Se trata de una tarea crucial de cariz interministerial que ya existe o ha existido en países como los Estados Unidos⁸¹.

⁷⁸ TWITTER: «Information operations directed at Hong Kong», August 19, 2019. Disponible en: https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2019/information_operations_directed_at_Hong_Kong.html [Accessed 1 September 2019].

⁷⁹ FACEBOOK: «Removing Coordinated Inauthentic Behavior from China», August 19, 2019. Disponible en: <https://newsroom.fb.com/news/2019/08/removing-cib-china/> [Accessed 1 September 2019].

⁸⁰ Some Western nations have a national influence strategy or at least a guideline of principles it wants to promote to other actors.

⁸¹ GOLDSTEIN, Frank L.; y JACOBOWITZ, Daniel W.: «Psychological Operations, An Introduction», *Op. Cit.*, págs. 6-7.

Además, el uso de las capacidades PSYOPS puede ayudar a evitar errores políticos importantes⁸². La fase analítica de las PSYOPS, que como se ha dicho debe tener vida propia, es capaz de generar impactos mayores en materia de planificación estratégica. Un análisis sólido y coherente del adversario, de los actores neutrales y del entorno general proporcionado por las PSYOPS conduciría a objetivos políticos más razonables y, por lo tanto, a acciones militares mejor calibradas. Tomando el ejemplo de Afganistán, ¿Cómo podría uno razonablemente creer, después de analizar en profundidad el país y sus gentes, que nuestra «charla de corazones y mentes»⁸³ conduciría repentinamente a una democracia a la occidental? Podría decirse que tal observación es fácil porque cuenta con el beneficio de la retrospectiva. No obstante, parece claro que un mejor análisis podría haber ayudado a establecer objetivos más razonables. «El desafío es adoptar estrategias que reconozcan que los efectos perceptivos a largo plazo en la zona de operaciones tendrán un impacto significativo en el éxito o fracaso de la actividad militar»⁸⁴. Simplemente poner botas sobre el terreno para matar enemigos mientras se construyen escuelas y hospitales para la misma gente no es eficaz. Un fracaso en la política a la hora de establecer una estrategia significa una estrategia defectuosa, que raramente redime el virtuosismo operacional⁸⁵.

En cualquier caso, «es difícil imponer nuestra voluntad a un oponente sin tener que ir y luchar contra él en su terreno y tomar el control de su espacio»⁸⁶. Las acciones cinéticas continuarán siendo centrales en las intervenciones militares, y contarán con la creciente importancia de las iniciativas estratégicas de soldados de bajo rango, como queda reflejado en el concepto de «cabo estratégico», central en las operaciones modernas. Sin embargo, el cabo estratégico sirve para apoyar nuestro argumento: las capacidades PSYOPS deben ser incrementadas en todos los niveles, desde el táctico hasta el estratégico. La mayoría de las doctrinas de contrainsurgencia occidentales declaran que el arma principal de los insurgentes es la propaganda⁸⁷: ¿Por qué nuestros países no utilizan los mismos medios, en la misma medida, pero con la ayuda de nuestros recursos

⁸² *Ibid.*, pág. 9.

⁸³ JONES, David Martin; y SMITH, M. L. R.: *Op. Cit.*, pág. 27.

⁸⁴ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS): «Complex Irregular Warfare: The Psychological Component», *The Military Balance*, 107 (1), 2007, pág. 415.

⁸⁵ EVANS, Michael: «The Wretched of the Empire: Politics, Ideology and Counterinsurgency in Rhodesia, 1965-1980», *Small Wars and Insurgencies*, 18 (2), junio 2007, pág. 176.

⁸⁶ GOYA, Michel: «Le Groupe de Combat comme Priorité Stratégique», *Défense et Sécurité Internationale*, Núm. 139, enero-febrero de 2019, pág. 58.

⁸⁷ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE: «Contre-Insurrection», *Doctrine Interarmées-3.4.4 (A)*, pág. 25.

superiores? Por lo tanto, es crucial contar con capacidades PSYOPS a nivel estratégico, bajo el mando de la más alta autoridad para asegurar el máximo efecto. Además, cuando hablamos de tomar el control del espacio enemigo, se trata de un espacio tanto físico como virtual, y en ambos casos las PSYOPS pueden dar respuesta a grandes dificultades.

Como se ha visto anteriormente, las estrategias basadas en la influencia no se limitan a insurgentes en países lejanos. Numerosos actores internacionales de primer nivel están invirtiendo en ellas, desde grupos terroristas hasta Estados, y ya han demostrado su eficacia⁸⁸. Existen acciones positivas, como la célula de comunicaciones anti-Estado Islámico, establecida en Londres en 2015⁸⁹, pero aún queda mucho por hacer. Las capacidades que el Estado Islámico ha desplegado son anormales si se comparan con las de otros entes terroristas, pero deberían servir de advertencia de cara al futuro. Hacer frente a tales amenazas implica también una importante coordinación entre PSYOPS y capacidades cibernéticas, desde el nivel estratégico hasta el táctico, con células conjuntas ciber-PSYOPS tanto defensivas como ofensivas que utilizan acciones letales y no letales. Parece pues preferible trabajar para la integración permanente de las capacidades PSYOPS y cibernéticas en el entrenamiento de nuestras tropas, especialmente en entornos urbanos.

El enfoque que esbozamos implica el final de la narrativa de «corazones y mentes», que nos parece un concepto vacío que deja a los soldados en una posición un tanto esquizofrénica en la que deben matar y destruir, al mismo tiempo que construyen y sanan. A las Fuerzas Armadas hay que asignarles objetivos coherentes, resultado de la planificación conjunta de las operaciones de influencia y de las cinéticas o convencionales. Los militares deben ser capaces de hacer frente simultáneamente a la propaganda enemiga e influir positivamente en las audiencias objetivo⁹⁰.

En su conjunto, se precisa una profesionalización de las PSYOPS y el desarrollo de doctrinas para salvaguardar a nuestra propia población, así como capacidades de PSYOPS letales. Sin embargo, estas evoluciones requieren de una mejor comprensión de las operaciones psicológicas, sus puntos fuertes y límites por parte de los militares,

⁸⁸ VEN BRUUSGAARD, Kristin: «Russian Strategic Deterrence», *Survival*, 58 (4), 2016, pág. 10.

⁸⁹ GOV.UK.: «UK Actions to Combat Daesh», Disponible en: <https://www.gov.uk/government/topical-events/daesh/about#defeating-Daesh-Iraq-Syria>.

⁹⁰ IISS: *Op. Cit.*, pág. 416.

los responsables políticos y las poblaciones. De lo contrario, la historia y los prejuicios culturales jugarán siempre en su contra.

Conclusiones

Necesitamos una revolución en el pensamiento y la práctica militar occidental. Hay doctrinas escritas, y estas son esenciales, pero no basta tenerlas en papel junto con una diminuta «muestra» PSYOPS para llevarlas a la práctica. Lo hemos repetido varias veces a lo largo de este artículo, pero nos parece crucial. Para hacer frente a organizaciones terroristas, movimientos de insurgencia y Estados rivales, las fuerzas militares occidentales y los más altos niveles políticos de cada país deben reconocer la importancia de la influencia. Se dice que son las armas concebidas por el enemigo las que descartamos porque nos parece que no merecen la pena. La proliferación de las PSYOPS a través del mundo se ve facilitada por su excelente relación coste-beneficio gracias a las nuevas tecnologías, pero también por nuestra falta de preparación. Los países occidentales necesitamos volver a desarrollar PSYOPS de manera integral, desde el nivel estratégico hasta el táctico, ya sea solo por los beneficios derivados de su fase de análisis y planificación o para lanzar las operaciones. Para hacer realidad esta visión, se necesita una revolución cognitiva que vincule PSYOPS y medios convencionales como parte central de todas las operaciones defensivas y ofensivas. Es también preciso profesionalizar los soldados encargados de las operaciones de influencia, así como coordinarlos con personal militar y civil especializado de otros Ministerios y agencias. Solo así se podrán implementar medidas efectivas contra las influencias extranjeras en política interior o exterior.

Es difícil pedir un cambio cognitivo en un ámbito afectado por dificultades culturales e históricas, pero solo a través de esta adaptación Occidente estará preparado para hacer frente a las amenazas actuales y futuras. Al fin y al cabo, todas las cuestiones de influencia, y por ende, las PSYOPS, se reducen a una simple cuestión: la comprensión del factor humano en la guerra. Como los seres humanos seguimos siendo los actores centrales de la guerra, es abordándolo que las PSYOPS podrían ayudar a reformular la forma en que nos defendemos y luchamos codo con codo con la competencia táctica y las acciones cinéticas. Es probable que en el futuro nuestros enemigos obtengan nuevos

medios para crear sus narrativas a bajo coste⁹¹. Pero seremos capaces de vencerlos por el mismo bajo coste, si nos decidimos a cambiar nuestra forma de entender las operaciones psicológicas.

*Joan Prats i Amorós, Augustin
Guillaume-Barry**

Máster por el Department of War Studies, King's College London.

Alumno del Department of War Studies, King's College London
Ejército de Tierra de Francia (reservista de Infantería de Marina).

⁹¹ DURVILLE, Emmanuel: «PSYOPS et Internet: de l'Irak au Sud-Liban», *Revue Internationale d'Intelligence Économique*, Vol. 1, 2009, pág. 75.

*Francisco Ignacio del Cerro Campos**

La ley de financiación de la defensa:
una necesidad inaplazable

La ley de financiación de la defensa: una necesidad inaplazable

Resumen:

El Presupuesto de Defensa de un país, dada su importancia, no debe quedar sometido al proceso de discusión política y ver mermados sus recursos en beneficio de otras partidas presupuestarias social y políticamente rentables. La operatividad y equipamiento de las Fuerzas Armadas debe quedar al margen de estas circunstancias por lo que se hace necesario articular instrumentos de autonomía financiera que posibiliten esa necesaria independencia de la partida presupuestaria de Defensa respecto de los Presupuestos Generales del Estado. La solución pasa por articular una ley orgánica de financiación de las Fuerzas Armadas que posibilite esa finalidad y establezca por ley un umbral mínimo de gasto del Producto Interior Bruto de un 2%. Sin embargo, esta posibilidad dista de poder concretarse en un futuro.

Palabras clave:

Presupuesto, Defensa, financiación, autonomía, ley orgánica.

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

The funding of the Defence law: an urgent need

Abstract:

The Defence Budget of a country, the importance should not be subjected to the process of political discussion and see depleted its resources for the benefit of other social budget and politically profitable items. The operation and equipment of the Armed Forces should be excluded circumstances being what it is necessary to articulate instruments of financial autonomy that will enable the necessary independence of the Budget of Defence regarding the General State Budget. The solution is to articulate a financing organic law of the Armed Forces that enables this purpose and establish by law a minimum threshold of spending in GDP of 2%. However, this possibility is far from able to materialize in the future.

Keywords:

Budget, Defence, finance, autonomy, organic law.

Introducción

La importancia del Presupuesto de Defensa implica analizar su financiación desde la óptica del convencimiento en el mantenimiento pleno de las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas (FAS). La discusión política presupuestaria no debería obtener rentabilidades políticas a través del recorte del gasto en defensa en beneficio de otras partidas socialmente más sensibles. El mantenimiento de los compromisos internacionales asumidos, las capacidades de las Fuerzas Armadas, la posición en el contexto mundial, las necesidades de defensa del territorio nacional y de los intereses nacionales¹ pasa por establecer nuevas herramientas legales de financiación, que obvien el debate político demagógico y establezcan un sistema de financiación autónomo de la defensa respecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

El recuerdo de la crisis económica de los años 2008 al 2014 ha agudizado los problemas presupuestarios, al verse afectados por el incremento exponencial de costes y la pérdida preferencial de posiciones frente a otras prioridades de gasto público, fruto de la variación de la percepción política y social sobre la utilidad del poder militar. Ello ha producido un retraso en el cumplimiento de algunos objetivos como la profesionalización del personal, los programas de cooperación industrial y la inversión. No cabe duda de que la estrechez presupuestaria en la asignación de recursos ha contribuido, contribuye y contribuirá de manera directa al mantenimiento de las capacidades que garantizan la disuasión, las capacidades defensivas y el papel de nuestras Fuerzas Armadas en los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

Es necesaria una planificación rigurosa que logre el objetivo de la eficiencia y la eficacia en el gasto, sin olvidar la existencia de una estrategia de comunicación social que explique convincentemente la naturaleza y composición del gasto militar, con el objetivo final de obtener unos presupuestos adecuados y sostenibles.

No puede reprocharse a los diferentes Ejecutivos, desde el régimen del general Franco hasta los Gobiernos de la democracia, que no hayan intentado esos objetivos desde los años 60 (*Ley 84/1965*) hasta bien entrados los años 90 a través de las leyes de dotaciones presupuestarias. Sin embargo, ante la falta de continuidad normativa, es

¹ «España, como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales. La concepción estratégica española representa la manera global que tenemos los españoles de entender nuestro papel en el mundo. Los ámbitos geopolíticos europeo, atlántico y mediterráneo continúan siendo de especial relevancia para la acción exterior española que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles», *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, año 2000, pág. 57.

necesario establecer un nuevo marco económico, financiero y autónomo que permita atender las necesidades de modernización de las Fuerzas Armadas, cumplir con las obligaciones contraídas y no satisfechas de programas de armamento, fomentar la industria nacional de defensa y cumplir las recomendaciones e indicaciones presupuestarias indicadas por el Tribunal de Cuentas (TCU), para establecer criterios adecuados de rigor presupuestario.

Antecedentes en el extranjero

La ley de programación militar francesa

Francia, ha dispuesto desde los años 60² de un conjunto de leyes³ de programación que, con una duración de seis años, han ido plasmando tanto el montante del Presupuesto de Defensa como los programas de inversión para dicho periodo. Se ha pretendido, por un lado, dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines y cometidos asignados, y por otro, apoyar a la industria de defensa nacional para lograr la provisión adecuada de los medios necesarios para la obtención de esas capacidades. Así las citadas leyes han ido fijando, entre otros, créditos ordinarios para cada uno de los años de vigencia y unos pequeños montantes en créditos extraordinarios, así como los programas de inversión previstos para esos periodos.

La vigente ley de programación⁴ tiene una vigencia durante el periodo 2014-2019 y se basa en los principios y líneas de actuación marcadas en el *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2013*, quedando el importe del Presupuesto de Defensa para esos años de acuerdo con la siguiente tabla:

² Ley Programa 60/1305 de 8 de diciembre de 1960.

³ Desde la Ley 60/1305 de 8 de diciembre de 1960 se han aprobado 13 leyes.

⁴ LOI 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Disponible en :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3C25A65B2A54960376455D0FFBDD34AE.tpdila13v_1?idSectionTA=JORFSCA000028338826&cidTexte=JORFTEXT000028338825&dateTexte=29990101#LEGIARTIO00028340452.

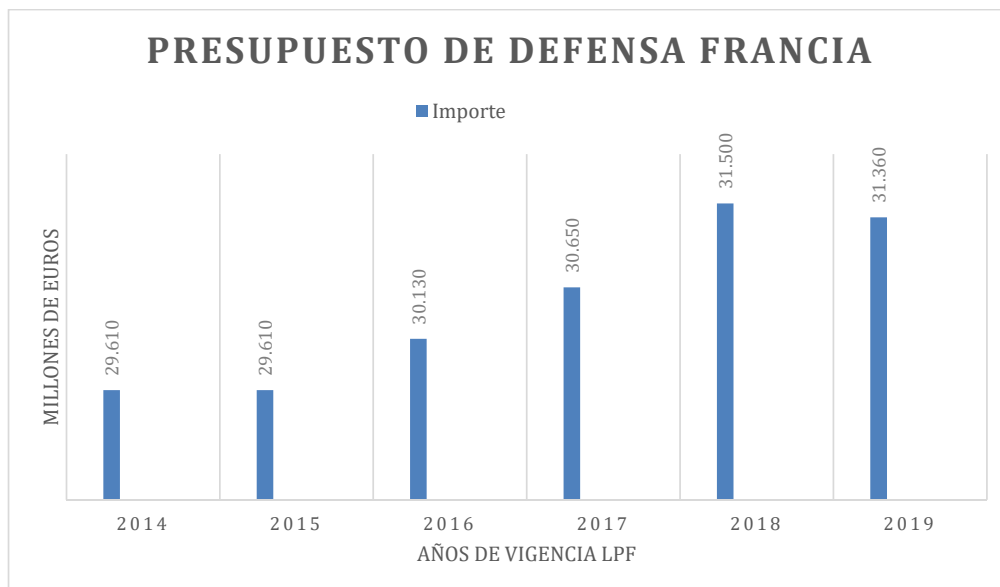


Figura 1: Presupuesto de Defensa en Francia. Fuente: *Ley 2013-1168*⁵.

La ley de programación 2019-2025 ya ha sido aprobada y recoge los nuevos principios de la revisión estratégica de octubre de 2017, yendo más allá de lo que es una ley de financiación, pues no solo establecen la dotación presupuestaria enmarcada dentro de una política de defensa, sino que además establece los programas necesarios de inversiones para el cumplimiento de esa política, señalando además un panorama de certidumbre económica durante su periodo de vigencia que contribuye a dar efectividad real al cumplimiento de los cometidos asumidos por las Fuerzas Armadas.

La ley de programación militar portuguesa

Portugal también se dotó de un marco jurídico (*Ley Orgánica 4/2006, de 20 de agosto, de Programación Militar para el escenario 2006-2023*, que se dividía a su vez en tres sexenios (2006-2011, 2012-2017 y 2018-2023), si bien con peor fortuna que en el caso de Francia. Dicha ley fue sustituida por la *Ley 7/2015 de 18 de mayo*, como resultado del proceso de revisión llevado a cabo en base al modelo de planeamiento por capacidades de la OTAN. En su Anexo 1, se detalla el montante de las consignaciones

⁵ Solo se incluyen los gastos relativos a programas militares de armamento.

presupuestarias por sexenios y en su Artículo 13 preveía una nueva revisión de la ley en el año 2018 que fue finalmente realizada⁶.

No obstante, han surgido numerosos problemas derivados de la falta de ejecución de las cantidades consignadas. Especialmente críticos han sido los periodos relativos a la crisis económica, lo que se ha traducido en la falta de materialización de los programas de modernización e inversión previstos, aunque en los últimos años se ha recuperado cierta normalidad llegando a tasas de ejecución superiores al 80%⁷.

La ley de programación militar belga

La ley de programación de inversiones militares para el periodo 2016-2030 (*Ley de 23 de mayo de 2017*), buscaba incrementar el gasto en defensa del 0,9% del Producto Interior Bruto (PIB), al 1,3% en 2030. Publicada el 8 de junio de 2017, regulaba una competencia contemplada en el Artículo 74⁸ de la Constitución de 1994, según señala el Artículo 1 de la citada ley de programación, y establece la financiación necesaria para las necesidades previstas en la visión estratégica hasta 2030.

La ley contempla (Artículo 2) las inversiones necesarias para defensa durante el periodo 2016-2030, incorporándose un anexo en el que se señala una descripción indicativa de los programas y su estimación presupuestaria. En su Artículo 3 se señala el importe de los créditos necesarios para la inversión correspondiente al periodo 2020-2030, con un montante total de 9.200 millones de euros, y en su Artículo 5, indica que los ingresos generados por la venta de equipos principales objeto de sustitución por los equipos enumerados en el anexo a esta ley, serán puestos a disposición para la financiación de los programas enumerados en el Artículo 2.

Las inversiones serán objeto de control por parte de la Comisión Parlamentaria para Compras y Ventas Militares, incluyéndose un inventario anual de dichas adquisiciones. No obstante, el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el *Proyecto de Ley 60.450/4 de 7 de diciembre de 2016*⁹, indicó que las normas presupuestarias de carácter plurianual

⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=238>.

⁷ Así en 2015 fue del 86%, en 2016 del 97% y en 2017 del 80,1%. Disponible en: [www.tcontas.pt
www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional](http://www.tcontas.pt/www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional).

⁸ No obstante, el Artículo 36, el poder Legislativo Federal se ejerce conjuntamente por el Rey y la Cámara de Representantes para: 1º la concesión de la naturalización; 2º leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los ministros del Rey; 3º presupuestos y cuentas del Estado, sin perjuicio del Artículo 174, párrafo 1, segunda frase; 4º establecimiento del contingente del Ejército.

⁹ Disponible en: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2137/54K2137002.pdf>.

podrían ser inconstitucionales, pues los presupuestos eran votados anualmente y las inversiones incluidas en la ley debían considerarse como la expresión de un simple compromiso político que no vinculaba a futuros Gobiernos. Esta circunstancia, dado que el grueso de las inversiones comprenderá el bienio 2018-2019 y se desarrolla hasta 2030, podría condicionar el plan de inversiones al ser los Gobiernos futuros los que tendrán que decidir si continúan o no con el citado programa inversor.

Antecedentes en España: las leyes de dotaciones

En España, las leyes de dotaciones, a lo largo del siglo XX, han tratado de establecer un marco económico y financiero para garantizar el sostenimiento y la continuidad del proceso de inversiones y modernización de nuestras Fuerzas Armadas de acuerdo con las posibilidades económicas vigentes.

La *Ley 85/1965, de 17 de julio, sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas*¹⁰ en su Artículo 1, autorizaba al Gobierno a realizar un programa de inversiones durante un plazo máximo de ocho años¹¹, habilitándose los créditos señalados en el *Plan de desarrollo económico y social*, siendo estos los correspondientes al ejercicio económico de 1968 y siguientes estimados, tomando como base la última anualidad del *Plan de desarrollo económico y social* con el incremento anual acumulativo previsto por el mismo para la inversión pública en general. La *Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional*¹² estableció, conjuntamente con otros hitos¹³, un nuevo programa de inversiones así como de mantenimiento y reposición de material para el periodo 1972-1979.

Así, en su Artículo 2 preveía un importe de 19.350 millones de pesetas para el año 1972, experimentando los ejercicios posteriores un porcentaje de incremento anual acumulativo igual al del ejercicio de 1972.

El *Real Decreto Ley 5/1977, de 25 de enero*, prorrogó por tres años la duración del programa de inversiones, mantenimiento, y reposición del material y armamento, para la modernización de las Fuerzas Armadas, experimentando los créditos asignados a estos

¹⁰ BOE Núm. 173, de 21 de julio de 1965.

¹¹ 1965-1972.

¹² BOE Núm. 175, de 23 de julio de 1971.

¹³ Variación en el coste de los materiales, capacitación técnica de la industria nacional, compromisos adquiridos por la Junta de Defensa Nacional de 6 de octubre de 1969, renovación de los convenios con Estados Unidos de América y acuerdos con Francia.

finés un porcentaje de incremento anual acumulativo igual al del ejercicio de 1977 de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo 2.

La *Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas*, hacía especial hincapié en la relación existente entre la financiación y la consecución del Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC), definida como la toma de postura final sobre aquellos medios operativos y de apoyo a la fuerza que en un determinado periodo de tiempo (seis años) se han de conservar, modernizar o dar de baja.

En la coyuntura política de mayo de 1982, España se convertía en el miembro número 16 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dicho acontecimiento influyó en la ley, pues un incremento de medios financieros favorecería una integración de unas Fuerzas Armadas cuya estructura y dimensionamiento distaba de ser la adecuada a los requisitos de integración en la OTAN.

Con una vigencia de ocho años (1983-1990) se establecían dos condicionantes respecto a la evolución de los créditos. Un crecimiento mínimo y un crecimiento máximo. Respecto del crecimiento mínimo en su Artículo 2, punto 1, se señalaba que «para la realización del mencionado programa, el importe de los créditos del Ministerio de Defensa excluidos los que se indican en el apartado dos de este artículo se cifrará en los presupuestos de cada ejercicio, en pesetas corrientes de cada año, de modo que su poder adquisitivo real sea, como mínimo, el de los correspondientes créditos consignados en mil novecientos ochenta y dos, con un incremento anual acumulativo de cuatro enteros y cuatrocientas treinta y dos milésimas por ciento (4.432 por 1003, también en términos reales)».

En lo referente al crecimiento máximo, el Artículo 3 señalaba que el importe total de la suma de los créditos presupuestarios correspondientes a los apartados 1 y 2.1 del artículo anterior (créditos de material y personal) excluidos los créditos correspondientes al pago de las obligaciones que se deriven de la *Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la Reserva Activa*, acumulado en los ocho años de vigencia del programa, no será superior, en términos reales, al resultado de aplicar un crecimiento del 2,5% anual a las cifras consignadas para los mismos créditos en 1982, permitiéndose, a tal fin y en caso necesario, reducir el porcentaje establecido en el citado apartado uno del Artículo segundo.

La *Ley 6/1987, de 14 de mayo, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas* (BOE Núm. 119, de 19 de mayo de 1987) prorrogó la *Ley 44/1982* que ya en su propio articulado preveía¹⁴ que antes del 1 de enero de 1986 el Ejecutivo remitiría un proyecto de ley al Congreso, que ampliara la vigencia del programa conjunto de inversiones, reposiciones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas hasta final de 1994 y durante el periodo de 1986-1994.

La *Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas* (BOE Núm. 248, de 16 de octubre de 1990), supuso una nueva prórroga del anterior bloque normativo. Se autorizaba al Ejecutivo a continuar con el programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento, y sostenimiento de las Fuerzas Armadas durante el periodo 1990-1998. Se establecía además la revisión del mismo, una vez transcurridos los dos primeros años de vigencia, debiendo remitir el Ejecutivo al Congreso antes del 1 de enero de 1992 un informe sobre el desarrollo del programa en los años 1990 y 1991, ambos inclusive, y un proyecto de ley que ampliara su vigencia hasta el final del año 2000 dando continuidad al programa conjunto de inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas; pero nada de esto último se produjo, volviendo de esta manera al tradicional sistema de financiación basado en la asignación presupuestaria específica dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

Estas leyes sirvieron para lograr modernizar el armamento, equipos y sistemas de defensa, y establecer cierta certidumbre en el panorama económico y financiero del Ministerio de Defensa, constituyendo el instrumento legal y presupuestario que permitió la modernización de nuestras Fuerzas Armadas, desempeñando a la vez un importante

¹⁴ Artículo 10 de la *Ley 44/1982*.

papel en el desarrollo del tejido empresarial nacional y la incorporación de nuevas tecnologías en los nuevos programas de armamento y equipos, pero con una limitación añadida: su horizonte temporal era reducido, no más allá de 8-9 años, insuficiente para el creciente ritmo de modernizaciones que se estaban llevando a cabo en las Fuerzas Armadas.

El modelo transitorio: la financiación de los programas especiales de armamento y los créditos extraordinarios

El sistema actual supone que la partida correspondiente a los gastos de defensa, sección 14, forma parte de los Presupuestos Generales del Estado, quedando sujeto el incremento de dicha partida a criterios basados en la rentabilidad política inmediata. El electorado no considera prioritario el gasto en defensa¹⁵ y las formaciones políticas orientan sus propuestas a captar mayores votos con presupuestos en los que el gasto social ocupa un lugar preponderante¹⁶.

Las leyes de dotaciones presupuestarias (LDP) cumplieron en buena medida el objetivo para el que fueron creadas: contribuir a la modernización de unas Fuerzas Armadas mediante herramientas legales y presupuestarias que permitieron a la industria nacional de armamento incorporarse al tren tecnológico y, a la vez, establecer el marco presupuestario y legal adecuado para el proceso de modernización anteriormente citado. Ante la ausencia de continuidad normativa, era necesario establecer un nuevo sistema que profundizara en la financiación de los programas especiales de armamento, antes denominados programas principales (PEAS), que asegurara la participación del tejido industrial militar nacional y el aporte tecnológico que la participación en dichos programas suponía. Se estableció un sistema de prefinanciación ajena al Ministerio de Defensa (MDEF) en el que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET) establecía un sistema de préstamos en concepto de investigación y desarrollo para el inicio de la fabricación de los elementos contenidos en dichos programas, con el establecimiento de un calendario de pagos por parte de Defensa según se fueran produciendo las entregas

¹⁵ En este sentido véase el estudio Núm. 3110 del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, de septiembre de 2015: *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas*, en los que un 25,3% de los encuestados, el porcentaje más alto, consideró excesivo el presupuesto que se destina anualmente en España a la defensa nacional y a las Fuerzas Armadas, frente a un 24,4% que consideró adecuado el mismo, siendo significativo que un 37,5% no sabía o no contestaba a esa pregunta.

¹⁶ «Así el gasto social en los Presupuestos Generales del Estado constituye el 56% de los presupuestos consolidados, constituyendo las políticas sociales el 70% de las políticas de gasto». Nota de prensa del gabinete del ministro de Hacienda de 3 de abril de 2018.

de dichos equipos y, por último, se procedería a la devolución de los préstamos por parte de las empresas una vez percibidos dichos pagos por parte de Defensa.

El esquema, por tanto, se ajustaría al siguiente gráfico:



Figura 2: Sistema de prefinanciación. Fuente: Elaboración propia.

La eficacia del sistema quedaba condicionada a que el Ministerio de Defensa mantuviera un crecimiento sostenido de sus presupuestos anuales y a que las empresas mantuvieran unos ratios de solvencia adecuados que les permitieran hacer frente a los pagos al Tesoro Público, pero ello podría suponer hipotecar futuros ejercicios presupuestarios con una pesada herencia de gasto, como así ocurrió finalmente y, más aún, en un escenario de crisis económica como se produjo en 2008, al dejarse de pagar los compromisos comprometidos en los PEAS en los años 2010 y 2011. La solución fue habilitar créditos extraordinarios por medio de la figura del real decreto ley (RDL), en 2012, que continuaron en 2013, 2014 y 2015¹⁷, otorgándose certidumbre económica y estabilidad financiera pero «por la puerta de atrás».

¹⁷ Por un importe de 1.783.877.884.856 millones de euros. *Real Decreto Ley 26/2012 de 7 de septiembre*, *Real Decreto Ley 10/2013 de 26 de julio de 2013*, *Real Decreto Ley 10/2014 de 1 de agosto*, *Real Decreto Ley 7/2015 de 14 de mayo*.

Esta última política fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, concretamente el *Real Decreto Ley 10/2014 de 1 de agosto*, que fue estimado en sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de fecha 7 de julio de 2016. Al tratarse de un ejercicio presupuestario ya finalizado, se tuvo en cuenta el respeto de los derechos de terceros de buena fe que, manteniendo relaciones económicas con la Administración, se verían seriamente comprometidos si desapareciese la concesión del crédito extraordinario, así como el principio de seguridad jurídica contemplado en el Artículo 9.3 de la Constitución española (CE).

Como consecuencia de ello, y abandonando esa política, al menos por el momento, el Gobierno, en el Presupuesto de Defensa de 2017, incluiría el pago de los PEAS de 2016 y 2017¹⁸ que con anterioridad se habían financiado por la vía del crédito extraordinario y que no aparecía formando parte de los Presupuestos Generales del Estado.

Los créditos para operaciones de mantenimiento de la paz: un modelo revisable

Los créditos para operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) surgieron para dar cobertura presupuestaria a la participación española en misiones internacionales en el año 1989, puesto que el coste de la preparación, proyección, sostenimiento y repliegue de los contingentes era tan elevado que excedía los recursos contemplados en el Presupuesto de Defensa.

La participación española en este tipo de operaciones no es desdeñable, pues de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), España está entre los 10 primeros países que más aportan a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁹, de acuerdo con el siguiente gráfico:

¹⁸ 1.850,66 millones, 716,8 correspondiente a 2016 y 1.133 correspondiente a 2017.

¹⁹ Datos referidos para 2017. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>.

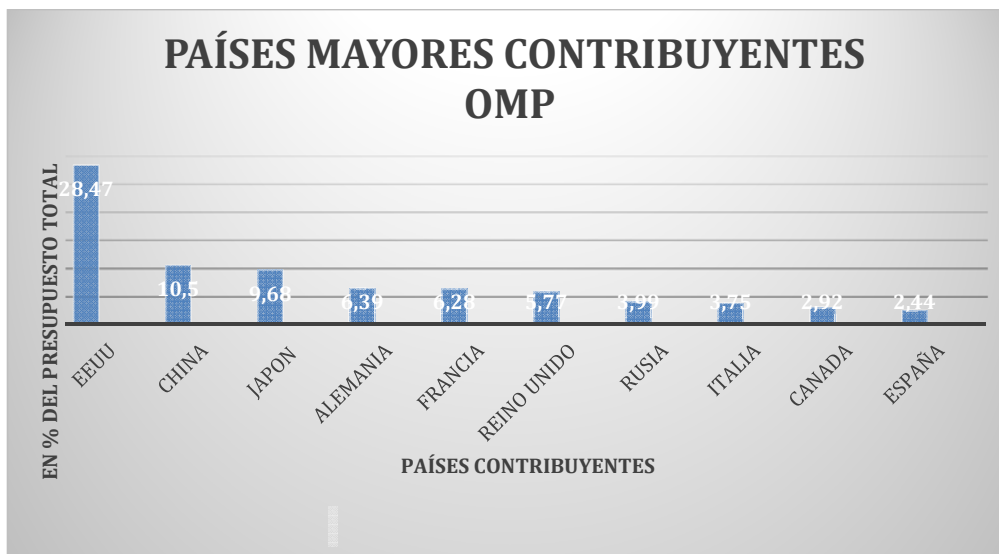


Figura 3: Mayores contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos de Naciones Unidas,
<https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>.

Estrechamente vinculados al Fondo de Contingencia²⁰ (FC), pues están configurados como unos créditos ampliables con cargo al mismo, los créditos OMP fueron creados por *Resolución de 6 de noviembre de 1990 de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (DGP)* que determinó los criterios de imputación de gastos con cargo al Capítulo 2, dando como resultado la «Aplicación Presupuestaria 228. Gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ONU», incluyéndose en ella todos aquellos gastos de personal, funcionamiento e inversiones ocasionados por las unidades que participaban en dichas operaciones.

Ello fue una clara excepción a los criterios generales de clasificación económica que suelen regir el gasto público, pues debían ser imputados en sus correspondientes Capítulos: 1. Gastos de personal, 2. Gastos corrientes en bienes y servicios y 6. Inversiones reales, en función de la naturaleza del gasto de que se trate.

²⁰ Fondo de reserva de naturaleza presupuestaria, introducido por el Artículo 15 de la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 de 12 de diciembre*. Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluiría una sección presupuestaria denominada «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria por importe del 2 por 100 del citado límite». El fondo se destina a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previsto en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La aplicación de dicha dotación requerirá la aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Hacienda. Regulado actualmente por el Artículo 31 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, se encuentra establecido con carácter estatal en el 0,8% de acuerdo con la *Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018* (BOE Núm. 161, de 4 de Julio).

Es por ello que, atendiendo al cumplimiento de ese principio y sobre todo los informes contrarios a esta práctica del TCU²¹, la *Ley 39/2010 del 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el 2011*, desglosó la mencionada partida en dos aplicaciones presupuestarias adicionales, distinguiendo:

-14.03.122M.128, gastos de personal originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz.

-14.03.122M.228, que incluía los gastos corrientes en bienes y servicios originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz.

-14.03.122M.668, que abarca todos los gastos en repuestos y mantenimiento originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz.

De esta manera se desglosaba el crédito de acuerdo con la naturaleza económica del gasto y con los capítulos correspondientes en función del tipo de gasto de que se trataba. Se cumplía además con el principio presupuestario consagrado en el Artículo 42 de la *Ley 47/2003 General Presupuestaria (LGP)* y se obtenía una mayor información sobre los recursos asignados en las diferentes partidas presupuestarias.

Los principales problemas derivaban de la reducida dotación inicial de los créditos, dados los compromisos adquiridos por España, lo que motivaba que, al carecerse de los recursos necesarios, se tuviera que acudir al uso de créditos del Ministerio de Defensa no específicamente dedicados a este fin, para luego con posterioridad y una vez obtenidas nuevas dotaciones, realizar las correcciones contables pertinentes.

Asimismo, las dotaciones se apoyaban sobre la base de la existencia de gastos imprevistos y dada la experiencia de nuestro país en este tipo de misiones, los citados gastos se podrían haber planificado y previsto con la suficiente antelación y rigor.

Igualmente, la tramitación tardía de los expedientes de ampliación de crédito ha traído como consecuencia la escasez de recursos para hacer frente a las necesidades existentes de las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz, circunstancias que se podrían haber solucionado con una presupuestación acorde con las previsibles necesidades derivadas del despliegue o con una tramitación ágil, y consiguiente aprobación, de dichos expedientes.

²¹ Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente a los años 1996, 1997 y 1998.

Todo ello suponía añadir una mayor rigidez al instrumento presupuestario creado, pues se carecía de la flexibilidad necesaria que justificó la creación de la Aplicación Presupuestaria 228, y el posterior desdoblamiento en la aplicación 168 y 668, sin olvidar el hecho de que, al tratarse de créditos ampliables, no se permitían transferencias de créditos entre los mismos a tenor de lo dispuesto en el Artículo 52 de la *Ley General Presupuestaria*.

En cualquier caso, subsiste un problema de presupuestación que podría solventarse mediante la modificación del procedimiento, estableciendo un sistema ágil y distinto en función de la tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz. Así, las ya en curso deberían incluirse con cargo a la partida presupuestaria del Ministerio de Defensa, incluida dentro de los Presupuestos Generales del Estado, dejando las otras operaciones, aquellas imprevistas o de inmediata ejecución que se financien con cargo al Fondo de Contingencia, y a las aplicaciones específicamente previstas al efecto, sin perjuicio de la necesidad de imputar de forma correcta aquellos gastos que sean específicamente vinculados a la operaciones de mantenimiento de la paz y que muchas veces tratan de incluirse aquellos que poco o nada tienen que ver con la misión en sí misma.

La financiación exigida por la OTAN: el mínimo del 2% del PIB

La Cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte celebrada el 4 y 5 de septiembre de 2014 en Newport (Gales, Reino Unido), marcó el inicio del acuerdo por el que se establecía un mínimo del 2% del PIB para dotar los Presupuestos de Defensa de los Estados miembros en un plazo máximo de 10 años. Se trataba de esta forma de revertir la situación que se arrastraba desde 1998 y que se vio especialmente afectada por los años de la crisis financiera.

Ese porcentaje se refería exclusivamente a las consignaciones presupuestarias propias de cada país y no a la financiación de la OTAN, que es sufragada por los Estados miembros sobre la base de ratios tan diversos como la renta per cápita o el tamaño de la economía nacional²², distinguiéndose tres tipos de presupuestos como son el

²² España contribuye con un 5,5534% del total del presupuesto conjunto civil, militar y del programa de inversiones e infraestructura de seguridad. Disponible en: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_67655.htm.

presupuesto civil, el militar y el programa de inversiones e infraestructura de seguridad, siendo de todos ellos el militar el que cuenta con mayor dotación presupuestaria²³.

En Newport no se establecía obligación alguna de llegar a ese porcentaje del 2%, sino las indicaciones necesarias para que aquellos países que no llegaban a dicho mínimo paralizasen los recortes en las partidas presupuestarias relativas a defensa con el fin de aumentar posteriormente el gasto militar en términos reales respecto del crecimiento del PIB. Es decir, no se trataba de una obligación legal de naturaleza vinculante, sino que era, y es, tan solo una orientación de naturaleza política. Lo que sí se determinó como objetivo «quasi obligatorio» era que el 20% del citado gasto se destinase a la adquisición de equipamientos, incluyéndose los programas de investigación y desarrollo (I+D).

Si bien es cierto que el establecimiento de un determinado porcentaje del PIB no constituye un parámetro exclusivo para valorar el gasto que un determinado país puede hacer en materia de defensa sí puede dar una idea de la imagen que proyecta la nación como socio de una organización internacional, así como de su papel relevante o no en el orden estratégico mundial. Aun a pesar de ello, tanto la Unión Europea, como Canadá invirtieron tan solo un promedio del 1,46% de su PIB²⁴, mientras que Estados Unidos, invirtió un 3,58% de su PIB, como puede verse en la figura 4.

Como puede observarse, España ocupa el antepenúltimo lugar de los países miembros de la OTAN de nuestro entorno que menos gasto dedica a la partida presupuestaria de Defensa, apenas un 0,92%.

Del gráfico siguiente puede deducirse, partiendo del porcentaje del 2% sugerido por la OTAN, cual es el grado de incumplimiento de determinados países miembros por la diferencia entre el porcentaje de PIB realmente gastado y el porcentaje de PIB sugerido para gastos de defensa, dando como resultado los siguientes datos que se muestran en el siguiente gráfico:

²³ Así el presupuesto civil tiene un montante de 245.8 millones, el militar 1.325 millones y el presupuesto de inversiones 700 millones para 2018. Disponible en: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_67655.htm.

²⁴ Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.

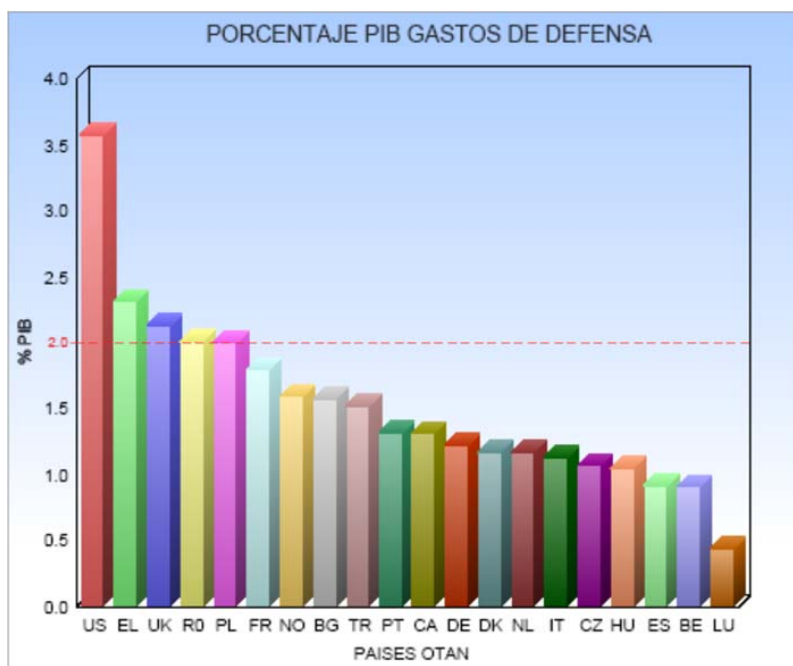


Figura 4: Porcentaje PIB gastos de defensa. Fuente: Datos OTAN¹.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.

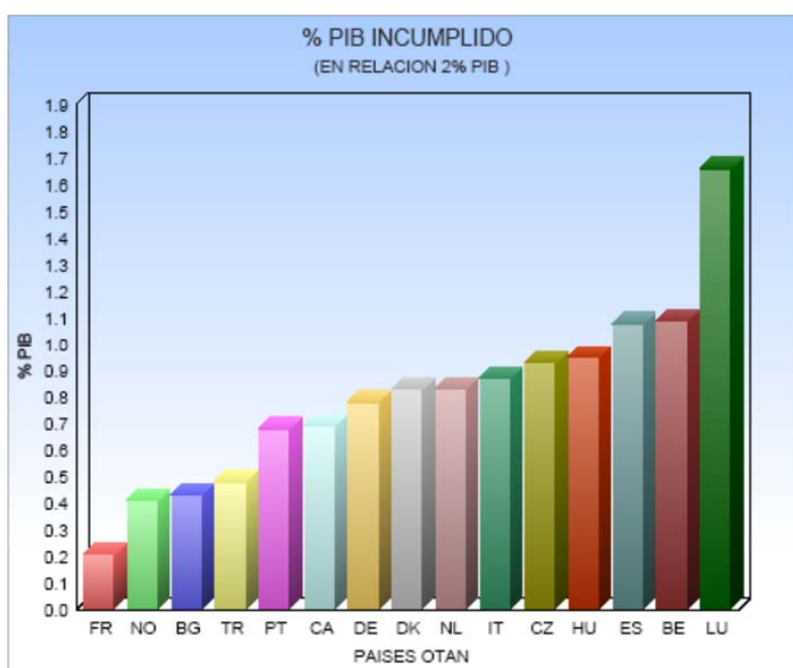


Figura 5: Porcentaje de PIB cumplido. Fuente: Elaboración propia por diferencia entre el % PIB gastado y el % PIB recomendado.

Es decir que, de acuerdo con los citados datos, España debería gastar, para lograr el cumplimiento de dicha recomendación, un 1,08% más de su PIB del que ha gastado en 2017.

El reducido gasto en dicha partida en nuestro país no es más que el reflejo de la escasa importancia política y social²⁵ que se le da a la defensa, fruto tanto de una inexistente cultura estratégica nacional, escasamente impulsada desde el Ejecutivo, como de la escasa relevancia dada por los actores políticos. A ello contribuye también no solo el escaso interés prestado desde instancias gubernamentales al fomento de la cultura de defensa, sino también la falta de una labor pedagógica e informativa del Ejecutivo que permita, tanto a nivel de la ciudadanía como del resto de los partidos políticos, avanzar, explicar y mantener un crecimiento sostenido del gasto en materia de defensa.

La justificación del incremento del gasto en defensa basada en la pertenencia a una organización internacional, como obligación impuesta a todos los países miembros, debería ser descartada. Se debería adoptar una actitud sincera, centrada en la necesidad de adoptar un papel relevante en el orden mundial y ser capaz de actuar con los recursos necesarios, bien de forma autónoma en la defensa de sus intereses, bien de forma bilateral en el marco de sus compromisos con los países aliados y socios, tanto de la Unión Europea como de la OTAN.

En la reciente Cumbre de la OTAN en Bruselas del 11 al 12 de julio de 2018, el presidente del Gobierno se comprometió a seguir avanzando en la consecución de un gasto de un 2% del PIB en el año 2024, asumiendo de esta manera el compromiso del anterior jefe del Ejecutivo en la Cumbre de Cardiff, si bien queda por ver si ese objetivo es finalmente materializado. Habrá que esperar a años venideros para comprobar si ese compromiso se ha hecho realidad.

²⁵ Estudio Núm. 3110 del Centro de investigaciones Sociológicas (CIS), de septiembre de 2015: *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas*.

El sistema de financiación propuesto: el uso de la ley orgánica como forma de estructurar la propuesta

Ante la falta de continuidad de herramientas que definan el panorama financiero y presupuestario a medio y a largo plazo, es necesario establecer un nuevo instrumento que garantice un marco estable, definitivo y que aporte la suficiente certidumbre en la planificación de las necesidades operativas de nuestras Fuerzas Armadas sobre la base de lo dispuesto en el Artículo 8.2 de la Constitución española.

Dicho Artículo establece una remisión a la ley orgánica para la regulación de «las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución». Dicho concepto organizativo plantea la cuestión de determinar la naturaleza institucional o administrativa de nuestras Fuerzas Armadas al observarse notas específicas tanto de una institución como de una Administración.

La institución, desde un punto de vista sociológico, aparece cuando la comunión en una idea o fin, agrupa y aglutina a los individuos y da nacimiento a un cuerpo²⁶, siendo desde un punto de vista jurídico, un haz de relaciones jerárquicamente estructuradas en función de una meta que las trasciende²⁷. La Administración, por su parte, surge cuando es necesaria la coordinación de los recursos de una colectividad primero y de una sociedad después, con el fin de lograr la máxima eficiencia, calidad y productividad en el logro de sus objetivos.

Partiendo de esa premisa, una primera definición de Administración nos señala a esta como aquel aparato organizativo que desarrolla y ejecuta las funciones y tareas estatales no correspondientes a otros poderes constitucionales, quedando por tanto bajo la dirección del Gobierno y sometida a un derecho peculiar y específico como es el derecho administrativo.

²⁶ RENARD, G. : *La Theorie de l'institution*, París, Sirey, 1930, pág. 95.

²⁷ LÓPEZ DE GEA, J.: «El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Uned*, 2013, pág. 398.

La doctrina jurídica actual²⁸ es partidaria de considerar a las Fuerzas Armadas desde una concepción administrativista²⁹, posición acogida por la Constitución española al señalar las funciones del Ejecutivo en su Artículo 97 (dirección de la Administración Civil y Militar), recogida en numerosos textos legales³⁰, sin perjuicio del sometimiento al principio de legalidad de los Artículos 103.1 y 106.1 de la Constitución española y sin que tal consideración sea incompatible con la significación institucional de la que gozan nuestras Fuerzas Armadas al ser reguladas en el Título Preliminar de la Constitución española, conjuntamente con otras instituciones como los partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicatos.

No cabe duda acerca de la inclusión de las Fuerzas Armadas como parte de la Administración; toda organización dispone de unas bases³¹ o áreas funcionales sobre las que se asienta su estructura administrativa, muy similares a las de la Administración Civil salvo con alguna especialidad concreta, pudiendo distinguirse una base técnica, una base comercial³², una base financiera, una base contable y una base administrativa, sin perjuicio de los principios de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia.

Es indudable que, como parte de la Administración, las Fuerzas Armadas se encuentran reconocidas en la Constitución española y que, el recurso a la ley orgánica (LO) contemplada en el Artículo 8.2, encontraría una adecuada justificación para establecer y desarrollar, por medio de este singular tipo de ley, la propuesta de un sistema autónomo de financiación fuera del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado que recogiera un porcentaje mínimo del 2% del PIB³³, para financiar el Presupuesto de Defensa. Dicho

²⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEC, Madrid, 1987, pág. 328.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas. Reflexiones en torno al Artículo 8 de la Constitución de 1978», *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho Núm. 49*, 1995, págs. 23-78.

²⁹ Así también el Tribunal Constitucional, en Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1982 habla de la Administración Militar.

³⁰ Así en el Artículo 5 de la *Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de la Defensa Nacional*, BOE Núm. 276, de 18/11/2005, y en otras anteriores como el Artículo 8 de la *Ley 6/1980, de 1 de julio, por el que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional*.

³¹ Henry Fayol, en su libro *Administración industrial y general*, señaló estas bases, áreas o actividades inicialmente dirigidas a las empresas pero extrapolables a cualquier tipo de administración, entre ellas la pública, siendo considerado como el padre de la administración moderna pues sus teorías, principios y doctrinas han servido de referente en cualquier organización administrativa porque, según Fayol, el fenómeno administrativo se da lo mismo en el Estado, que en el ejército, que en una empresa.

³² Tal es el caso del INTA, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, con sus servicios de consultoría tecnológica, calibración, certificación y homologación, entre otras, o la actividad comercial del CEMILFAR, Centro Militar de Farmacia, o Cría Caballar.

³³ PIB=C+I+G+X+M, donde C es el consumo, I la inversión en gasto público, X las exportaciones y M las importaciones.

índice vendría suministrado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la base de la agregación de los datos del PIB trimestrales.

Ahora bien, ¿Por qué el uso de este especial tipo de leyes para establecer un sistema de financiación independiente de los Presupuestos Generales del Estado? La existencia de la ley orgánica vendría justificada por requerir de un régimen específico de tramitación, fruto de las especiales materias que regula³⁴, mediante un sistema de mayoría cualificada o reforzada, al ser competencia del pleno de las cámaras su aprobación, modificación y derogación por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de proyecto de la ley de que se trate, lo cual obligaría al máximo consenso por parte de todo el espectro parlamentario, tanto en su redacción como en su aprobación final.

La Constitución española, al regular este especial tipo de leyes en el Artículo 81³⁵, contribuye a significar su carácter especial señalándolas no solo como aquellas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución española, sino también complementando, a lo largo de su articulado, este inicial planteamiento establecido en el Artículo 81. Así, en el apartado 3 del Artículo 75, sustrae de la actuación de las comisiones legislativas permanentes en el caso de aprobación de proposiciones o proyectos de ley las leyes orgánicas, en el 87.3 inadmite la posibilidad de la iniciativa popular en materias propias de las leyes orgánicas o en el Artículo 86 que rechaza la posibilidad de que sean reguladas por medio del decreto ley materias objeto de ley orgánica.

Toda ley orgánica, y en este caso no sería una excepción, requiere al objeto de desarrollar los mandatos contemplados en la misma y cualesquiera otros que necesitasen de un mayor desarrollo normativo, de un real decreto que aprobase,

³⁴ Organización institucional (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Poder Judicial, etc.) y territorial del Estado. Por invocación específica a la ley orgánica: 8 (FF. AA.), 54 (Defensor del Pueblo), 55.2 (Suspensión de Derechos), 57.5 (Sucesión a la Corona), 87.3 (Iniciativa Legislativa Popular), 92.3 (Modalidades de Referéndum), 93 (Competencias a Organizaciones Internacionales), 104.2 (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 107 (Consejo de Estado), 116 (Estados de Alarma, Excepción y Guerra), 122 (Poder Judicial), 136 (Tribunal de Cuentas), 141.1 (Alteración de Límites Provinciales), 144 (Autorizaciones diversas en materia de Constitución de Comunidades Autónomas), 147.3 (Reforma de Estatutos), 149.1.29 (Policías Autonómicas), 150.3 (Leyes de Transferencia), 151.1 (Aprobación por los electores de Estatutos de Autonomía), 157.3 (Financiación de las Comunidades Autónomas) y 165 (Tribunal Constitucional).

³⁵ Capítulo V: «De la suspensión de los derechos y libertades», Título II: «De las Cortes Generales», Capítulo II: «De la elaboración de las leyes».

teniendo en cuenta el porcentaje del 2% del PIB imputable con carácter anual, el reglamento de desarrollo de la citada ley orgánica, habida cuenta de la dificultad de incluir en una ley toda la casuística derivada de la materia que regula³⁶.

Todo ello sin olvidar que la colaboración reglamentaria vendría referida a aspectos que no alteren el contenido esencial de la regulación de la materia por ley orgánica, y que se refieran a cuestiones de desarrollo, procedimentales o de aquellos aspectos que requieran de una mayor precisión técnica o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución española o por la propia ley.³⁷

La problemática que pudiera derivarse a la hora de ejecutar el montante económico resultado de imputar el 2% del PIB, podría solucionarse mediante la figura del compromiso de gasto plurianual, siempre y cuando se cumplan los requisitos a los que hace referencia el Artículo 47 de la *Ley General Presupuestaria* (BOE Núm. 284, de 2003) que señala que podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. El número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%; en el segundo ejercicio, el 60%; y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50%.

Todo ello sin perjuicio de la excepcionalidad prevista en el apartado 3 del citado Artículo que señala que el Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el ministro de Hacienda, a iniciativa del Ministerio correspondiente, elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta, previo informe de la Dirección General de Presupuestos que acredite su coherencia con la programación a que se refieren los Artículos 28 y 29 de la Ley General Presupuestaria.

³⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional, en adelante STC, 77/1985, 101/1991 y 131/2013.

³⁷ Sentencias del Tribunal Constitucional 101/1991 y 131/2013.

El carácter esencial de la defensa, primordial para la soberanía, intereses, seguridad e integridad territorial del Estado complementaría igualmente la existencia de esta ley orgánica, sin perjuicio de clarificar como ventaja añadida y por vía económica, el amplio horizonte temporal de planificación de la defensa nacional, logrando un panorama claro de certidumbre y estabilidad, y autonomía financiera

Conclusión

El establecimiento de una ley orgánica de financiación de la defensa (LOFD) lograría el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Establecer un sistema de financiación autónomo que, revisando el actual sistema de presupuestación vigente, desvincule la sección 14 (Defensa) de aquellas que conforman los Presupuestos Generales del Estado, estableciendo un umbral mínimo de inversión, 2%, en relación con el PIB.
- Reducir la incertidumbre presupuestaria, consecuencia de la falta de estabilidad presupuestaria, a través de un marco legal y financiero a largo plazo, y no a medio plazo como ocurría con las leyes de programación.
- Definir el modelo de Fuerzas Armadas del futuro. La certidumbre financiera, conseguida a través de la LOFD, permitiría definirlo, ya que una vez fijado, se podrían precisar las necesidades económicas presentes y futuras.
- Establecer una labor informativa social, lográndose el suministro *a priori* de información acerca del gasto realizado, ajustando el presupuesto inicialmente establecido con el mismo, siendo necesario, como acción secundaria, el fortalecimiento de una cultura de defensa, actualmente irrelevante, poco potenciada desde los estamentos oficiales y claramente desconocida por un gran sector de la población.
- Mejorar la eficiencia de la gestión del gasto del Presupuesto de Defensa, con la finalidad de que ello genere los mayores beneficios posibles a la sociedad, teniendo en cuenta no solo el gasto que se asigna sino también la calidad del bien o servicio, la eficiencia y eficacia en la provisión y los costes en lo que se incurre.
- Evitar el uso de los créditos para operaciones de mantenimiento de la paz, que al tener carácter ampliable y basarse en el Fondo de Contingencia tienen naturaleza extrapresupuestaria y, por tanto, no figuran en los Presupuestos Generales del Estado, desconociéndose su montante definitivo y produciendo una enorme

disfunción en la operatividad de las Fuerzas Armadas, así como las modificaciones presupuestarias y créditos extraordinarios.

- Eludir la excesiva dependencia actual de la soberanía, seguridad e integridad territorial del Estado con los intereses políticos, dado que existiría un marco legal en materia de defensa al que los agentes políticos deberían someterse.
- Evitar la reiterada reducción de las partidas presupuestarias relativas a defensa, en beneficio de otras partidas presupuestarias, a límites por debajo de la operatividad necesaria para situaciones de crisis y de presencia en escenarios internacionales de acuerdo con los compromisos suscritos por España con organismos supranacionales. Límites condicionados por los gastos de mantenimiento de las estructuras de defensa, tales como personal, gastos corrientes y mantenimiento, y completados con los gastos necesarios para sostener las operaciones de mantenimiento de la paz y cubrir los compromisos de los PEAS³⁸.
- Necesidad de posturas pragmáticas de los agentes políticos, dado el carácter esencial del concepto de defensa nacional, con el fin de lograr certidumbre y estabilidad financiera en la política de defensa.
- Prescindir de la ingeniería presupuestaria para hacer pasar inadvertida ante el Parlamento y la opinión pública una buena parte del presupuesto de las Fuerzas Armadas, evitándose la opacidad presupuestaria, y ganándose en materia de transparencia informativa y presupuestaria.

*Francisco Ignacio del Cerro Campos**
Comandante del Cuerpo Militar de Intervención.

³⁸ PERDICES MAÑAS, Jesús: «Límite inferior de los gastos de Defensa». Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, 15 de mayo de 2015.

*José Rafael Belisario Flores**

Evolución de las doctrinas militares
de EE. UU.: una mirada desde
Michel Foucault

Evolución de las doctrinas militares de EE. UU.: una mirada desde Michel Foucault

Resumen:

Cada época trae consigo una nueva evolución en los conflictos bélicos. Desde la guerra de grandes maniobras y movimientos de masas, pasamos a la guerra por la conquista de las mentes y los corazones, pasando por hacer a la población el sujeto determinante dentro del conflicto. El principal campo de batalla es la mente. Nuevos conceptos se incorporan dentro de los debates de las políticas de seguridad de las naciones, las «nuevas guerras» se han constituido en el centro de la discusión. A lo largo de este trabajo desarrollaremos la evolución de las doctrinas militares de Estados Unidos, partiendo de los «conflictos de baja intensidad» hasta la «guerra global contra el terrorismo», describiremos las características más resaltantes de cada doctrina para luego aterrizar en la incorporación de la población en los nuevos conflictos. La aparición de esta como sujeto activo llevará a plantear una nueva concepción dentro de la planificación militar y es lo que denominaremos «biopolitización» de las doctrinas militares a la luz del concepto de «biopolítica» de Michel Foucault.

Palabras clave:

Biopolítica, Foucault, doctrinas, conflictos, población, mentes, corazones, guerra.

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

Evolution of US military doctrines: a look from Michel Foucault

Abstract:

Each era brings with it a new evolution in war conflicts. From the war of great manoeuvres and mass movements, to the war for the conquest of minds and hearts, with the population being the determining factor within the conflict. The main field of battles is the mind. New concepts are incorporated into the debates of the security policies of nations, with the «new wars» being the centre of the discussion. Throughout this work, we will develop the evolution of military doctrines of the west, starting from the «Low Intensity Conflicts» until the «Global War on Terrorism»; we will describe the most outstanding characteristics of each doctrine in order to later get the incorporation of the population in the new conflicts. The emergence of this as an active subject within the conflict will lead to a new conception within military planning and is what we will call «biopolitics» of military doctrines in light of the concept of «biopolitics» of Michel Foucault.

Keywords:

Biopolitics, Foucault, doctrines, conflicts, population, minds, hearts, war.

Introducción

Cada época trae consigo una nueva evolución en los conflictos bélicos. Desde la guerra de grandes maniobras y movimientos de masas, pasamos a la guerra por la conquista de las mentes y los corazones, donde la población es un sujeto determinante dentro del conflicto. Hoy el principal campo de batalla es la mente. Nuevos conceptos se incorporan dentro de los debates de las políticas de seguridad de las naciones, siendo las «nuevas guerras» el centro de la discusión.

A lo largo de este trabajo, desarrollaremos la evolución de las doctrinas militares de Estados Unidos, partiendo de los «conflictos de baja intensidad» hasta la «guerra global contra el terrorismo», describiremos las características más resaltantes de cada doctrina para luego aterrizar en la incorporación de la población como sujeto protagónico en los nuevos conflictos.

Revisaremos el concepto de poder planteado por el liberalismo clásico hasta llegar al concepto de «biopolítica» de Michel Foucault, resumido en el fomento de la vida y la libre expresión de los deseos y necesidades de la población. Identificaremos cómo las doctrinas militares de Occidente han incorporado el concepto de «biopolítica» a la planificación militar originando lo que hemos denominado la «biopolitización» de los asuntos militares que, a la luz de Roger Trinquier, se constituye en involucrar a la población en la contienda. Bajo esta premisa empiezan a aparecer en la guerra factores como la gobernanza, desarrollo económico, seguridad, apoyo social que anteriormente eran inexistentes, pero que, a través de las lecciones de tipo táctico aprendidas en Irak, son hoy día indispensable en la planificación militar. Ya no se trata de tomar el territorio y combatir militarmente para hacer desaparecer al enemigo; se trata de generar acciones de carácter civil que permitan tener el control político del territorio mediante los métodos de apoyo a la población.

El plano sangriento de la guerra pierde cada vez más espacio, se trata de actuar con armas políticas, económicas, sociales y psicológicas que permitan, según sean los objetivos planteados, potenciar la vida de la población o degradarla.

Evolución en las doctrinas militares de Estados Unidos

Las doctrinas militares y su aplicación en el teatro de operaciones han cambiado a la par con el desarrollo de la sociedad. Las guerras entre Estados características del sistema westfaliano han quedado atrás¹. La teoría de Carl Von Clausewitz como máximo exponente de las teorías militares, han perdido vigencia en la actualidad. Se comparte su teoría siempre y cuando no sea entendida desde el punto de vista de la aplicabilidad en el terreno.

Para Federico Aznar, «la guerra es un camaleón que se va adaptando al entorno y a su tiempo, como todas las instituciones humanas»². Occidente, especialmente ha tenido una evolución importante de las doctrinas militares gracias a las experiencias obtenidas en los conflictos bélicos, lo que le ha permitido minimizar el coste político internacional, el gasto de recursos económicos y la pérdida de personal humano.

Para estas doctrinas, a pesar de que su desarrollo fue signado por la experiencia recogida en los diferentes teatros de operaciones donde se llevaban a cabo los conflictos, contienen además una amplia motivación de carácter político que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial en la denominada «guerra imaginaria»³.

Una nueva modalidad de conflicto en la Guerra Fría. Conflictos de baja intensidad

Un nuevo tipo de conflicto produce una revolución profunda en los asuntos militares de Occidente. Con la necesidad de contener el expansionismo soviético y evitando a toda costa una confrontación directa de dos superpotencias con capacidad nuclear para destruir el mundo, entendiendo además el coste que significaba una intervención militar directa, surge una nueva modalidad de conflicto bajo la base teórica de la llamada «doctrina Reagan».

¹ La Primera Guerra Mundial (1914) y Segunda Guerra Mundial (1939) entran dentro de este sistema.

² AZNAR, Federico: *Las generaciones de las guerras. Guerras de primera generación (I)*, Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. España, Madrid, pág. 1. Disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2015/11/DIEEEA54-2015.html>.

³ Se refiere a la Guerra Fría, pero fue denominada de esa manera por la profesora Mary Kaldor.

García y Díaz aseguran que: «La “doctrina Reagan” proclamaba su intención de proteger al mundo libre del expansionismo soviético, utilizando para ello el “conflicto de baja intensidad” (*Low Intensity Conflict*)»⁴.

Tras la experiencia recogida en la guerra de Vietnam (1964), el Ejército de los Estados Unidos entendió las altas implicaciones de carácter político-internacional que producían las intervenciones militares directas. Era una necesidad cambiar la forma de intervención militar.

«Las intervenciones visibles de fuerzas extranjeras conducen probablemente a la propagación de un sentimiento nacionalista y crean así las condiciones para el desarrollo de una guerra popular. Un campo de batalla fluido, dinámico, que se sustraiga a consideraciones convencionales y esté interconectado con estructuras sociopolíticas... le causará problemas a la potencia interventora e impedirá posiblemente un éxito en términos de conquista o victoria»⁵.

Se refiere propiamente a minimizar la intervención militar directa de Estados Unidos, pero aumentando el apoyo logístico, militar y económico de los grupos insurgentes contrasoviéticos que operaban en el territorio y que afectaban a las llamadas «democracias». De acuerdo con este planteamiento, García y Díaz afirman que: «La idea subyacente es que se debía apoyar a las fuerzas democráticas en todos los países donde se produjera esta presencia o influencia»⁶.

Esta doctrina encontró su justificación política en el supuesto de que Estados Unidos debía defender la causa de la libertad y la democracia en el mundo, haciendo frente al totalitarismo y al comunismo que representaba la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Según García y Díaz, «este planteamiento neoconservador justificaba la intervención y aplicación de esta doctrina bajo la causa de defender la

⁴ GARCÍA, D. y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán*. Documento de Trabajo, Núm. 54. Real Instituto Elcano. 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano/Elcano_es/zonas_es/dt54-2008.

⁵ ZELIK, Raúl: «La guerra asimétrica. Una lectura crítica de la transformación de las doctrinas militares occidentales». *Estudios Políticos*, Núm. 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía. Disponible en: <https://www.raulzelik.net/textos-en-espanol/370-la-guerra-asimetrica-una-lectura-critica-de-la-transformacion-de-las-doctrinas-militares-de-occidentales>. Colombia, 2011, pág. 4.

⁶ GARCÍA, D.; y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia...*, Op. Cit.

democracia y la libertad, con el interés de implementar una revolución global democrática»⁷.

Esta doctrina tuvo su aplicabilidad principalmente en Centroamérica con ejemplos palpables en El Salvador y Nicaragua. A partir de esta última experiencia, se empiezan a estudiar algunos factores en el carácter multidimensional de la dirección de la guerra, a diferencia de las guerras totales hasta ahora conocidas⁸. Sin mayor rigurosidad se comienzan a considerar en la planificación militar los aspectos económicos, políticos, militares, psicológicos y sociales en el conflicto.

Doctrina de los «Estados canallas»

Tras la finalización de la Guerra Fría, la «doctrina Reagan» va a entrar en una fase de redefinición, manteniendo sus principales objetivos de carácter político antes mencionados. Esta redefinición implicaba la identificación de Estados «patrocinadores» del terrorismo, considerados así en la Administración de George Bush (padre), pero será la Administración Clinton quien le dará el carácter de «Estado canalla» (*rogue States*). Los autores García y Díaz sostienen que: «Será, paradójicamente, la Administración Clinton, en relación al tema Irak e Irán, la que establezca una definición de *rogue State* y las reglas de esta doctrina que, no solo incluirá una política de contención, sino de derribo»⁹.

La doctrina era reconfigurada tras el colapso de la Unión Soviética, ya que no era para contener el avance soviético, sino para neutralizar Estados fuera de ley que colaboraban a juicio de Estados Unidos con el terrorismo.

«El consejero de Seguridad Nacional en la primera Administración Clinton, Anthony Lake, escribió un artículo en el *Foreign Affairs* en 1994 llamado “Confronting Backlash States”, donde establecía que, como única superpotencia, Estados Unidos tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar y mediante presión selectiva, transformar a estos Estados, problemáticos, en miembros de

⁷ GARCÍA, D.; y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia...*, Op. Cit.

⁸ Primera Guerra Mundial y Segunda Guerra Mundial.

⁹ GARCÍA, D.; y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia...*, Op. Cit.

la Comunidad Internacional. En tanto en cuanto Estados Unidos había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de Estados fuera de ley»¹⁰.

Esta doctrina planteaba la dualidad de contención y derribo, contener no era suficiente, se debía generar un derribo produciendo un cambio régimen, afirmado por Anthony Lake como transformación de los Estados, igualmente bajo la misma justificación política de la «doctrina Reagan», de libertad y democracia.

«La clave de esta postura es que para los neoconservadores la conducta de estos Estados se puede contener, como en el caso de Irak, pero hay que ir más allá, atacando el origen de esta conducta, es decir, la naturaleza del régimen en sí. No se puede intentar contener indefinidamente porque esta contención puede llegar a fallar; hay que, en muchos casos, proceder al cambio de régimen»¹¹.

Se evolucionó, de la contención de la expansión de la Unión Soviética mediante la infiltración de grupos insurgentes contrasoviéticos, a la identificación de «Estados canallas» patrocinadores del terrorismo que serían sometidos primero a la estigmatización en el escenario internacional, para luego aplicar sobre ellos la estrategia de contención y derribo o cambio de régimen, con la utilización de fuerza militar ya sea de Estados Unidos o por medio de grupos paramilitares.

Operaciones distintas a la guerra

Las operaciones distintas a la guerra (*operations other than war*) son muestra palpable de la evolución de los conflictos militares en la era de la globalización. La intervención directa mediante conflicto armado no es el eje principal de esta doctrina.

«Existe pues una clara influencia recíproca entre la guerra y la sociedad: la sociedad que lleva acabo una guerra marca profundamente las motivaciones, los fines, el desarrollo y la forma de esta última. Un pueblo pastor y un pueblo agricultor no harán la misma guerra ni emplearán el mismo tipo de arma; una sociedad agrícola no puede hacer la misma guerra que una sociedad industrial. Más aún, constituye una constante el que a mayor tamaño y complejidad social, mayor tamaño y complejidad de la guerra»¹².

¹⁰ GARCÍA, D.; y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia...*, Op. Cit.

¹¹ *Ibid.*

¹² VERSTRYNGE, Jorge: *Una sociedad para la guerra*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979, pág. 187.

Estas operaciones están caracterizadas por el uso de acciones militares, solo cuando fuese estrictamente necesario, y no militares para el logro de un objetivo de una misión determinada. Se atribuye a operaciones en conflictos no convencionales.

«Estas van desde la disuasión de un conflicto militar convencional, resolución de conflictos y promoción de la paz, hasta el apoyo a las autoridades civiles en la respuesta a crisis internas. Las operaciones distintas a la guerra pueden incluir elementos de operaciones de combate y operaciones que no impliquen el uso de la fuerza militar. Para la doctrina norteamericana, los propósitos incluidos en estas operaciones pueden abarcar desde detener agresores potenciales, proteger intereses nacionales y apoyo a la ONU a proveer asistencia humanitaria»¹³.

Ponen el acento en una nueva modalidad de conflictos, el plano sangriento de la guerra es una última opción. Ahora las armas son psicológicas, económicas, políticas y sociales. Se plantea una batalla en otras dimensiones, es una batalla por la conquista de las mentes y los corazones (*hearts and minds*), dando paso a un nuevo teatro de operaciones: la mente.

La guerra asimétrica: un nuevo modelo de conflicto

Un nuevo término empieza aparecer en las políticas de seguridad, primeramente acuñado por Van Creveld (1991), Mary Kaldor (2001) y Munkler (2002), es el concepto de «nuevas guerras». Esta nueva modalidad de conflicto se desprende definitivamente de las guerras clásicas interestatales, dejando de lado las características propias de la Paz de Westfalia. Los nuevos actores bélicos no respetarán las reglas y sus principales teatros de operaciones serán los territorios con un escaso nivel de desarrollo estatal.

¹³ GARCÍA, D.; y DÍAZ, G.: *Estados Unidos, el uso de la inteligencia...*, Op. Cit.

«La asimetría es el rasgo más destacado de las nuevas guerras. Frente a la velocidad de los modernos sistemas militares altamente tecnificados, que buscan una guerra sin bajas propias, aparece la estrategia de la lenta guerra de guerrillas; contra las armas sofisticadas se usan armas rudimentarias (una simple navaja para secuestrar una aeronave); a la vista de la vulnerabilidad del mundo desarrollado aparecen los actos de terrorismo suicida; y frente a la guerra entre Estados surge el proceso de privatización de los nuevos conflictos armados y la desmilitarización de la guerra»¹⁴.

Anexaríamos además, a propósito de Aznar, la incidencia sobre la población que tiene su estrategia principal en la conquista de las mentes y los corazones, mediante estrategias de apoyo civil que serán implementados en primera instancia por los grupos subversivos bajo la estrategia de guerra partisana y adoptados posteriormente por ejércitos convencionales, especialmente las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en su estratégica contrainsurgente.

«Thomas Hammes, por ejemplo, creador de la categoría de guerra de cuarta generación, que se ha impuesto en los círculos militares estadounidenses, describe la “guerra popular prolongada” de Mao como un patrón todavía válido para los conflictos asimétricos: en la guerra de cuarta generación, signada por redes flexibles y por la ausencia de frentes claramente definidos, no se trata únicamente de combatir “hordas”, “mafias” o “tribus”, como el concepto de las nuevas guerras podría sugerir. En ella –al igual que en la guerra partisana tradicional– triunfa, por el contrario, aquel bando que logre ganarse la simpatía de la población. Pero es justamente el reconocimiento de este hecho lo que implicó hace ya medio siglo una transformación radical de las ideas militares. Lo central no era ya en efecto, la victoria militar sobre el enemigo, sino el control político y social de la población»¹⁵.

La guerra comenzaba a separarse de su plano convencional, conceptos básicos como «terreno», «recursos», «maniobra», «movilización» pasaban a segundo plano, la población se incluía como un actor de peso dentro del conflicto y, principalmente dentro del teatro de operaciones, era un nuevo factor a considerar dentro de la planificación militar.

¹⁴ AZNAR, Federico.: *Repensando la guerra asimétrica*. Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2018, págs. 1-27. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2018/03/DIEEEA11-2018.html>.

¹⁵ ZELIK, Raúl (2011): «La guerra asimétrica...», *Op. Cit.*

Para Zelik, «los militares franceses con experiencia en los conflictos de Indochina y Argel, llegaron a formular la doctrina francesa, siendo Roger Trinquier uno de los padres fundadores de dicha doctrina»¹⁶.

Según Trinquier en 1963, citado por Raúl Zelik, «el habitante está en el centro del conflicto y debe ser considerado por los bandos»¹⁷. Bajo esta consideración era necesario un nuevo enfoque del conflicto y una conducción integral de la guerra, combinando acciones de carácter civil y militar apostando siempre por ganarse a la población, con acciones de carácter político, económico, social y psicológico, el logro de la victoria.

De acuerdo con Zelik, se trata de una reorientación que se aparta de las doctrinas militares para dar paso al control social y apoyo a la población en una tendencia que podríamos llamar «biopolitización» de los asuntos militares.

«Los soldados desplegados *in situ*, dice el oficial australiano David Kilcullen (2006), considerado como el estratega de la ocupación de Irak, deben realizar trabajos de inteligencia, establecer pactos políticos con actores locales y ganarse a la población con proyectos concretos. Así mismo tiene que entablar relaciones personales, cooperar estrechamente con la población e involucrarse en su vida cotidiana»¹⁸.

Otro rasgo distintivo de los conflictos asimétricos es la aparición de estructuras irregulares y la desregularización de los medios empleados. Esto se traduce en dos ejes fundamentales: la creación de unidades especiales entrenadas en luchas antiguerrilleras y el fomento de planes políticos y de desarrollo para atención a la población.

«El Gobierno de Kennedy promovió planes políticos y de desarrollo cuyo propósito era privar a las fuerzas guerrilleras de su principal consigna movilizadora, combinándolos con una transformación del aparato militar. Para Latinoamérica esto se tradujo en *Alianza para el Progreso*, que asumió como bandera la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones. De otro lado, las estructuras militares fueron modificadas de modo que pudieran operar de manera más flexible, irregular y –lo que es no menos importante– encubierta»¹⁹.

¹⁶ ZELIK, Raúl (2011): «La guerra asimétrica...», *Op. Cit.*, pág. 174.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, pág. 186.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 168-195.

La estrategia de conflicto asimétrico, en la actualidad, se utiliza por grupos con una marcada inferioridad militar, tratando de propinar golpes certeros a Fuerzas Armadas convencionales, principalmente en el componente logístico y el factor psicológico del adversario, con el objetivo de doblegar su voluntad de lucha.

«Una de las características más relevantes de las nuevas guerras es el aumento del fenómeno terrorista, tanto como una táctica utilizada en los conflictos armados regionales como a nivel global. La principal forma de terrorismo moderno es el usado como una táctica asimétrica»²⁰.

La guerra entre Estados representa la forma más detallada de guerra simétrica, preservando sus características institucionales, su respeto a las normas jurídicas y la identificación del enemigo. Frente a la superioridad militar de Estados Unidos, algunos grupos regulares e irregulares en el Líbano, Somalia y en el mismo Vietnam se vieron obligados a utilizar estrategias de asimetrización para obtener la victoria. El conflicto fue llevado a otros campos, las imágenes y las estrategias terroristas son el arma más usada.

La desmoralización del enemigo juega un papel indispensable en la guerra asimétrica, ejemplo de ello es el efecto Mogadiscio, la capital de Somalia, donde tropas irregulares profanaron el cadáver de un soldado estadounidense arrastrándolo por las calles de la capital como una muestra de lo que les ocurriría si caían en sus manos. Esta acción tenía el objetivo de generar un efecto psicológico y buscar la rendición de las tropas estadounidenses que peleaban en su territorio.

La asimetría plantea estrategias de carácter militar y no militar que brinden la posibilidad de victoria de un grupo que cuenta con una pronunciada inferioridad militar. Sin embargo, las grandes potencias con poderío militar han utilizado estrategias de asimetrización para el combate de la contrainsurgencia, estas estrategias les permiten minimizar el costo del conflicto, reducir la estigmatización internacional y garantizar la vida de sus soldados.

«El punto culminante hasta ahora de esta asimetrización lo constituye la transformación, conseguida el 11 de septiembre, de aviones civiles de pasajeros en bombas, y de rascacielos de oficinas en campos de batalla»²¹.

²⁰ AZNAR, Federico (2018): *Repensando la guerra asimétrica*, Op. Cit. pág. 27.

²¹ MUNKLER, Herfried (2005): *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Traducción al castellano por Carlos Martín Ramírez. España, Madrid: Siglo XXI, pág. 38.

Guerra global contra el terrorismo

La guerra global contra el terrorismo (*global war on terror*) marca un antes y un después en las relaciones internacionales. Surge como respuesta de la Administración estadounidense que presenció los atentados del 11 de septiembre 2001. El 20 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush habló por primera vez sobre este concepto comparándolo como un enfrentamiento de carácter global similar al de la Guerra Fría.

«La actual guerra contra el terror es igual que la Guerra Fría. Es una pugna ideológica con un enemigo que desprecia la libertad y persigue fines totalitarios. Como en la Guerra Fría, América está nuevamente respondiendo a la llamada de la historia con confianza, y como en la Guerra Fría, la libertad prevalecerá»²².

El enemigo, al igual que en el periodo de la Guerra Fría, tiene características globales, el factor ideológico prevalece y la lucha es la misma: la defensa de la libertad y la democracia.

Algunos autores afirman que la guerra global contra el terrorismo se trata de una guerra de características liberales que, bajo el pretexto de defender a la humanidad, tratan de imponer un modelo civilizatorio global similar a Occidente, ignorando los principios de no intervención y respeto de la soberanía.

«El énfasis estaba puesto en la soberanía estadounidense y, de esta manera, se relegaba al olvido la violación de todas las demás soberanías que supuso la guerra global contra el terror, aquí se sostiene que la respuesta a los atentados del 11S supuso una continuidad con las políticas liberales de Washington, pues la mencionada guerra debe ser entendida en el marco de un régimen de Gobierno liberal de carácter global»²³.

²² GEORGE, Bush: Discurso en el Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, abril 2006.

²³ CUADRO, Mariela (2013): «Guerra y liberalismo». *Relaciones Internacionales*, Núm. 44, págs. 15-40. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27897>, pág. 16.

Esta guerra que comenzó con la *Operación Libertad Duradera* en septiembre de 2002, y que se ha territorializado en Irak y Afganistán, encontró su justificación de actuación global en la teoría de la paz democrática y en la responsabilidad de proteger, acentuando un debilitamiento importante en las soberanías de los Estados.

«La teoría de la paz democrática (TPD) fue constituida como una ley estadística hecha por científicos políticos estadounidenses que sostienen que las democracias no hacen la guerra entre sí. Una proposición utilizada por los presidentes Clinton, Bush y Obama para justificar la exportación de la democracia a zonas iliberales»²⁴.

«El documento *Responsabilidad de proteger*, entre sus principios básicos, afirma que la principal responsabilidad de los Estados es proteger a sus ciudadanos y que, por lo tanto, cuando no pueden o no quieren hacerlo, el principio de no intervención cede ante la responsabilidad internacional de proteger»²⁵.

Este conflicto también supone un cambio en la narrativa, referente a la omisión en muchos casos de la palabra «guerra», siendo reemplazado por términos como «intervenciones humanitarias», «cambios de régimen» o «seguridad nacional». De la misma manera pasa con la construcción de un enemigo que, a diferencia del sistema westfaliano que configuró una guerra que se libraría entre Estados similares, para mantener y restaurar el equilibrio del poder, este nuevo enemigo es difuso, no conoce reglas, maneja el uso ilimitado de la violencia y, en ocasiones, se construye por la potencia interventora.

En la guerra global contra el terrorismo existen fronteras totalmente difusas, con enemigos no estatales poco definidos, contruidos también en el discurso, que se encuentran en cualquier parte del mundo y que Estados Unidos y las organizaciones internacionales se ven con el «deber» de combatir en nombre de la protección a la humanidad.

Como hemos mencionado, esta nueva guerra se libra en nombre de la población, bajo los preceptos de la instauración de la democracia y el respeto a la libertad en todo el planeta.

²⁴ CUADRO, Mariela (2013): «Guerra y liberalismo», *Op. Cit.*, pág. 19.

²⁵ *Ibid.*, pág. 29.

«Las guerras liberales se llevan a cabo en nombre de la población y su objetivo es el mejoramiento de la vida misma. Dicho mejoramiento se sostiene sobre una escalada jerárquica de valores en la que la forma de vida más elevada es la practicada por el portador del discurso. El liberalismo tiene una lógica expansiva e integracionista: permite y alienta el ingreso a dicho mundo. Pero para esto exige la transformación de los otros: aquellos que se resistan a ser constituidos de este modo, son declarados enemigos, pero ya no enemigos políticos, sino enemigos de la humanidad. Y ya que en ellas se trata precisamente de esta última, existirá no solo la posibilidad, sino la necesidad de exterminarlos»²⁶.

Hasta esta última guerra conocida como la guerra global contra el terrorismo, con sus características y adecuaciones en la era actual, se pone el acento en la población como sujeto protagónico en la contienda, utilizándola como justificación en «intervenciones humanitarias» y en el derrocamiento de regímenes. Además, como terreno fértil para el desarrollo de políticas sociales, económicas y de seguridad, con el objetivo de mejorar el ejercicio del poder, presentando una redefinición importante en la utilización del poder militar en muchos casos minimizándolo, para abrir paso a la gobernanza y al desarrollo como nuevas armas que se incorporan al conflicto, constituyéndose en elementos políticos que generan estabilidad, garantizando un mejor control del territorio.

El concepto de poder en Michel Foucault

Para Foucault, el poder político puede entenderse desde dos sentidos. El primero tiene que ver con el llamado poder estatal o jurídico, ya esbozado anteriormente en este trabajo, y que se relaciona directamente con la concepción liberal clásica de poder, que emana del Estado mediante un pacto con sus gobernados para la preservación de sus libertades individuales; el poder absoluto o despótico, indivisible e inalienable que recae sobre la figura del Rey manteniendo una relación de mando y obediencia totalmente estrictas; y el poder paternal que responde a un poder natural. El segundo es su aporte al pensamiento político del siglo XX que consiste en un nuevo concepto de poder, denominado poder disciplinario, que evolucionaría después a los conceptos de «biopoder» y «biopolítica».

²⁶ CUADRO, Mariela (2013): «Guerra...», *Op. Cit.*, pág. 23.

A pesar de que Foucault no elabora un concepto histórico sobre la guerra, plantea que el poder político y las relaciones de poder han sido establecidos bajo relaciones de fuerza asignados por la guerra. El poder político se encuentra en un estado permanente de guerra. Podríamos decir que el objetivo del poder político es mantener las relaciones de poder que se dieron en la guerra.

«En esta hipótesis, el papel del poder político sería reinscribir perpetuamente esta relación de fuerza, por medio de una suerte de guerra silenciosa, e inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, y hasta en los cuerpos de unos y otros. Este sería pues el primer sentido de la inversión del aforismo de Clausewitz: la política es la continuación de la guerra por otros medios, es decir, la política es la sanción y la reconducción del equilibrio de las fuerzas manifestado en la guerra. Y la inversión de esta proposición quería decir también otra cosa: en el interior de esta paz civil, las luchas políticas, los enfrentamientos a propósito del poder, con el poder, por el poder, las modificaciones de las relaciones de fuerza... Todo eso, en un sistema político debería ser interpretado como continuaciones de la guerra»²⁷.

Foucault entiende el poder y las relaciones de poder, surgidas bajo la guerra y que se mantienen en una supuesta guerra silenciosa, traducida en violencia social y política. El poder político se defiende de los otros, aplaca la rebelión, se defiende para mantenerse en el poder.

El segundo enfoque que plantea Foucault, y que se constituye en uno de sus aportes más importantes al pensamiento político del siglo XX, es la reconfiguración del concepto de poder, originando el llamado «poder disciplinario».

«El modelo de este nuevo poder concebido bajo el prisma de la guerra sustituye al clásico poder fundado sobre la figura del soberano. Si el antiguo poder soberano se caracterizaba por el gasto del poder, por su visible ostentación, por la necesidad de fundar una unidad de poder aplicable al todo social, el nuevo poder disciplinario poseerá características inéditas: no es jurídico y presupone la máxima efectividad del ejercicio del poder. Se encarga de formar individuos y no de dominarlos»²⁸.

²⁷ FORTANET, Joaquín (2009): «Guerra, poder y liberalismo: politización en la obra de Michel Foucault». *Ideas y Valores*, (139), págs. 21-31. ISSN 0120-0062/ abril de 2009, pág. 23.

²⁸ *Ibid.*, pág. 24.

A diferencia del poder disciplinario que se ejercía en el siglo XVII y XVIII, que tenían como centro el cuerpo del individuo mediante mecanismos de supervisión, vigilancia y trabajo forzado como métodos disciplinarios, el poder disciplinario planteado por Foucault no trata solamente de ejercer el poder y dominar, sino hacer un mejor ejercicio del poder.

«Es una cierta forma capilar, una modalidad mediante la cual el poder político y los poderes en general logran, en última instancia, tocar los cuerpos, aferrarse a ellos, tomar en cuenta los gestos, los comportamientos, los hábitos, las palabras; la manera en síntesis, en como todos esos poderes, al concentrarse en el descenso hacia los propios cuerpos y tocarlos, trabajan, modifican y dirigen las fibras blandas del cerebro»²⁹.

Según Fortanet (2009), la evolución del poder político y la aparición del concepto de población a comienzos del siglo XVIII llevó a Foucault a realizar algunas consideraciones en su teoría del poder, que reconsiderando el alcance y las estrategias de las relaciones de poder pasarán a investigar cómo funciona el mismo.

Este nuevo poder garantizará la producción de la vida, de formar individuos y no dominarlos. Frente a la concepción de «hacer morir y dejar vivir», donde el soberano tenía el derecho de decidir sobre la vida y la muerte de sus súbditos, pues se consideraban subordinados a la voluntad soberana del Rey, surge un poder inverso que lo reemplazará, «hacer vivir y dejar morir», ocupándose de la población, del desarrollo de la vida, de la especie y será denominado «biopoder».

«El conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general del poder»³⁰.

Ya el poder no se encargará exclusivamente de la aplicación de la norma, sino la atención de la vida de la población, salud, higiene, natalidad, mortalidad, alimentación, seguridad, aquí se abrirá paso a otro concepto, el de la «biopolítica».

«La biopolítica tiene que ver con la población, y esta como problema político, como problema a la vez científico y político, como problema biológico y como problema de

²⁹ ÁVILA, Francisco; y ÁVILA, Claudia (2010): «El concepto de biopolítica en Michel Foucault». *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, Núm. 69, págs. 1-6. Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/avila69.pdf>, pág. 5.

³⁰ *Ibid.*, pág. 3.

poder. La biopolítica abordará en suma los acontecimientos aleatorios que se producen en una población tomada en duración»³¹.

De acuerdo con el autor Brown, «la política de la preservación de la vida se opone sustancialmente a la política del poder soberano. La característica principal de este poder, hacer morir y dejar vivir, cuyo objetivo era el combate a la infracción manteniendo el orden en la sociedad, el poder biopolítico asume, por el contrario, el hacer vivir y dejar morir, favoreciendo el fomento de la vida y la libre expresión de los deseos y necesidades»³². ¿Podrá ser aplicado el concepto de «biopolítica» a las doctrinas militares? ¿Se dejará a un lado la planificación basada en la aplicación del poder militar de alta intensidad para la ocupación y control del territorio para dar paso a la reproducción de la vida, a la atención a la población, a la gobernanza, al desarrollo social y económico como estrategias de control y estabilización alejadas del ejercicio del poder despótico de «hacer morir y dejar vivir»?

La «biopolítica» en los asuntos militares

La evolución de las doctrinas militares de Occidente, como ya hemos dicho al principio de esta investigación, supone un avance desde el punto de vista estratégico, táctico y operacional. Un nuevo sujeto se incorpora al conflicto: la población. La última guerra de características globales llevada a cabo por la Administración estadounidense fue la guerra global contra el terrorismo. Su justificación radicó en la defensa de la población y la vida de la humanidad.

Esta última guerra nos muestra un avance importante en la evolución de la planificación militar dejando de lado la estrategia de intervención mediante bombardeos de saturación y estrategias estrictamente militares que se utilizaron en un primer momento para incorporar como estrategia la potenciación de la población mediante la gobernanza y el desarrollo de políticas sociales y económicas en los territorios en conflicto. Esto es lo que hemos denominado «biopolitización» de los asuntos militares.

«Si el objeto del Gobierno liberal es la población, entendida no únicamente como conjunto de fenómenos naturales, sino también como humanidad portadora de derechos;

³¹ *Ibid.*, pág. 4.

³² BROWN, John (2014): *La dominación liberal. Ensayo sobre el liberalismo como dispositivo de poder*. La Habana, Cuba: Ciencias Sociales.

si su objeto es «hacer vivir» a esta población, potenciar su vida, multiplicar y no sustraer; si para tal fin, establece mecanismos de intervención que no actúan directamente sobre los procesos sino sobre el marco en que estos se desarrollan, también la guerra tendrá como objeto las poblaciones y como objetivo potenciar su vida, y también para esto supondrá intervenciones ya no directas, del tipo toma la tierra y Gobierno directo que funcionaban durante la época del imperialismo clásico, sino sobre el marco en el que se despliega la vida de las poblaciones blanco»³³.

El perfeccionamiento, a nuestro juicio, en la estrategia de la guerra global contra el terrorismo se produjo a la luz de las primeras excursiones militares en Irak y Afganistán que, en su primera fase, contó con la aplicación del poder militar de alta intensidad, después de tomado el territorio, otro problema se presentaba: la estabilidad, el control político y social del mismo.

El divorcio existente entre el comandante que estaba en el teatro de operaciones y la población generaba como consecuencia un desconocimiento de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que le impedían el establecimiento de relaciones con la población local.

«En 2005, tras diversos análisis de los factores de la complejidad de las operaciones contra insurgentes en Irak y Afganistán, tras comprobar los mandos militares que entre lo más relevante estaba su propio desconocimiento de la realidad sociocultural en que se movían, del terreno humano que pisaban, es decir, de la población humana del entorno operacional, las antropólogas Montgomery Mcfate y Andrea Jackson publicaron una propuesta que incluía la creación de una “oficina de conocimiento cultural operativo” en el Pentágono»³⁴.

³³ CUADRO, Mariela (2013): *Op. Cit.*, pág. 21.

³⁴ GARCÍA, Débora (2012): *La debatida integración de los científicos sociales en operaciones militares*. Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Págs. 1-18.

Esto llevaría posteriormente a la creación del programa *Human Terrain System*³⁵, patrocinado por la Oficina del secretario de Defensa de Estados Unidos. El programa nace con el objetivo de cerrar la brecha existente entre el comandante militar y la población, permitiendo tener un análisis más objetivo de la realidad del conflicto.

Para García (2012): «Sus presunciones sobre los líderes locales, sobre su autoridad e influencia, no fueron lo suficientemente realistas. Por tanto conquistar las mentes y los corazones de la población no tuvieron el impacto previsto, fracasando»³⁶.

En marzo de 2009 se aprobó el programa *Human Terrain System* con el personal autorizado. Un grupo de antropólogos, sociólogos, psicólogos sociales, filólogos y expertos regionales son los que pasan a engrosar las filas del Ejército de Estados Unidos con el objetivo de brindar una mayor comprensión de las relaciones socioculturales de la población, para garantizar una mayor eficacia en la política de ganar las mentes y los corazones.

«El comandante de la División Airborne 32 declaraba con entusiasmo al *New York Times* en octubre de 2007 que su unidad, desplegada en Afganistán, había tenido que librar 60% menos combates desde que se habían incorporado a su batallón antropólogos: “Vemos ahora la situación desde una perspectiva humana, es decir, desde el punto de vista de un sociólogo. No nos enfocamos en el enemigo, sino en el proporcionar gobernanza –*governance*– a las personas”»³⁷.

El problema presente en todas las intervenciones de carácter militar radica en la estabilización del territorio, las Fuerzas Armadas estadounidenses que actuaron en Irak estaban configuradas para combatir a un enemigo convencional bajo operaciones rápidas y decisivas, lo que implicó un cambio radical y adaptativo a la nueva modalidad de conflicto utilizando medios no militares para contener la insurgencia.

El plano sangriento de la guerra pierde cada vez más espacio, lo que hemos denominado «biopolitización» de los asuntos militares, y tiene su experiencia real en Irak en la lucha contra insurgentes, bajo la doctrina del militar académico y experto en contrainsurgencia, David Petraeus³⁸, quien, en conjunto con otros académicos como David Kilcullen,

³⁵ *Sistema de Análisis de Terreno Humano*.

³⁶ GARCÍA, Débora (2012): *La debatida...*, *Op. Cit.*, págs. 1-18.

³⁷ ZELIK, Raúl (2011): «La guerra asimétrica...», *Op. Cit.*, pág. 187.

³⁸ Oficial militar retirado y exfuncionario público estadounidense. Exdirector de la CIA.

argumentan la inclusión de las ciencias sociales para comprender el teatro de operaciones tomando como eje principal la protección y el servicio de la población.

Irak se constituyó como un teatro de guerra que sirvió como laboratorio para ensayar las acciones de apoyo a la población, gobernanza, seguridad, apoyo social, económico y desarrollo, conformándose como las nuevas armas dentro del conflicto.

Es el hombre, el individuo, pero también es la sociedad donde se desarrolla, su modo de convivencia, su modo de relacionarse, de acuerdo con Trinquier (1963), el habitante está en el centro del conflicto y es su elemento más estable. De aquí la necesidad de que el objetivo principal sea el de ganar las mentes y los corazones de la población para el logro de los objetivos.

Ganar las mentes y los corazones nos lleva a pensar directamente en Foucault y su concepto de «biopolítica» con mecanismos de atención a la población mediante la satisfacción de sus necesidades, reproduciendo la vida, formándolos, realizando un mejor ejercicio del poder, libre de dominación arbitraria, bajo la máxima de «hacer vivir y dejar morir», sin la necesidad de tocar sus cuerpos, solamente tocando las fibras más blandas de su cerebro para imponer una verdad única, una forma de vida en nombre de la libertad y la democracia.

A modo de síntesis, la «biopolitización» de los asuntos militares implicaría la realización de operaciones no militares, de gobernanza y desarrollo que mediante el conocimiento de la configuración sociocultural de la población, permita obtener el control territorial reduciendo las acciones de carácter militar a la sola neutralización del enemigo sin generar efectos directos en la población donde se desarrolla el conflicto.

Conclusión

Las doctrinas militares de Occidente han evolucionado en razón directa con el avance de la sociedad. Dicho desarrollo ha estado marcado por una amplia motivación de carácter político-ideológico, intentando imponer una «democracia global» mediante la utilización de su poder militar primero, para evolucionar luego al control y dominio de la población a través de acciones de carácter civil que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos donde se desarrolla el conflicto.

Cada vez el plano sangriento de la guerra queda atrás (sin que esto implique su desaparición), las nuevas armas son psicológicas, económicas, políticas y sociales tomando un espacio considerable dentro de las nuevas doctrinas militares. Conceptos como desarrollo y gobernanza son considerados en la planificación militar. El nuevo teatro de operaciones es la mente y el corazón de la población.

Estados Unidos entendió la necesidad de «estabilizar» los territorios que eran objeto de conflictos. De la guerra convencional de alta intensidad planteada por la «doctrina Rumsfeld» se pasó a la «doctrina Petraeus» de apoyo y seguridad a la población: protegerla, servirla, comprenderla, escucharla, proporcionarle servicios, vivir en ella. El terreno de conquista es la población.

Es el perfeccionamiento del ejercicio del poder, dejando de lado la abrumadora superioridad militar que se comparaba con el ejercicio del poder despótico de «hacer morir y dejar vivir», para dejar paso a un mejor ejercicio del poder que no se encarga de oprimir, de hacer morir, sino de disciplinar, de normalizar mediante la reproducción de la vida, atendiendo a las necesidades del individuo por medio del ejercicio de la «biopolítica».

La «biopolitización» de los asuntos militares genera además una consecuencia directa en varios factores de la planificación militar. Primero reduce el número de combates en el terreno. Segundo, se da una menor cantidad de víctimas. Tercero se observa una reducción del gasto económico. Y, por último, se da un menor coste político internacional.

*José Rafael Belisario Flores**
Máster en Filosofía de la Guerra, UMBV
Investigador en Guerra no Convencional.

84/2018

24 de septiembre de 2019

*Luis Pérez Gil **

La ruptura del régimen de
estabilidad estratégica y los
posibles escenarios para el futuro

La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro

Resumen:

En este ensayo consideramos que el sistema internacional se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo corto. En consecuencia, parece oportuno reflexionar sobre un problema que se han planteado más de una vez: ¿Es posible una Tercera Guerra Mundial? ¿La adopción de decisiones ha llegado al punto de no retorno? La frase «no, no puede ser» se cambia a «sí, siempre que estimemos que salimos ganando algo». A estas enormes consecuencias se llega por ignorancia, desprecio a la diplomacia, complejo de falsa superioridad y, sobre todo, por esa tendencia al suicidio que la humanidad en su conjunto cultiva desde el principio de los tiempos. Se puede concebir el gigantesco avance tecnológico con la posibilidad de la extinción, porque, en realidad algunos sobrevivirán sobre un planeta sin vida. Puede que ese sea el final de la civilización que conocemos y el amanecer de otras nuevas sobre un mundo distinto. Es complicado plantear estas preguntas. Pero lo hacemos. Aunque carecemos de respuestas coherentes.

Palabras clave:

Seguridad global, estabilidad estratégica, control de armamentos, Tratado INF, armas nucleares.

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

Breaking the strategic stability regime and possible scenarios for the future

Abstract:

In this essay we consider the fact that the international system has been completely transformed in the last few years and the possibilities of absolute destruction have increased hundreds of times in a short time. Consequently, it seems appropriate to reflect on a problem that has been raised more than once: is a Third World War possible? Has the decision-making process reached the point of no return? The phrase «no, it cannot be» has changed to «yes, as long as we estimate that we have something to gain». These are the enormous consequences of ignorance, disdain for diplomacy, complex about false superiority and, above all, from a tendency to commit suicide that the Humankind (as a whole) as a whole has cultivated since the beginning of times. The huge technological advance can be conceived together with the possibility of extinction, because, in reality, some will survive on a dead planet. That may be the end of the civilization we know and the dawn of new ones a new one in a different world. It is complicated to contemplate these questions. But we do it, although, we lack any coherent answers.

Keywords:

Global security, strategic stability, arms-control, INF Treaty, nuclear weapons.

«A mi maestro, Eladio Arroyo Lara, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales».

Introducción

En este ensayo pretendemos analizar los efectos que tiene para el sistema internacional global la retirada de los Estados Unidos y de Rusia del Tratado de Misiles de Corto y Medio Alcance (denominado Tratado INF), firmado en Washington el 8 de octubre de 1987 entre el presidente Reagan y el premier Gorbachov y que entró en vigor el 1 de junio de 1988¹. Para ello examinamos qué tratados y mecanismos de cooperación para el desarme quedan vigentes del sistema que se acordó al final de la Guerra Fría, así como las posibilidades que se plantean para su permanencia o su eventual desintegración total. Para ello analizamos los enfoques americano y ruso plasmados en las declaraciones de los representantes políticos y militares más cualificados de ambos lados. Con carácter previo debemos aclarar que entendemos por estabilidad estratégica el equilibrio de fuerzas dentro de la cual ninguna de las partes podría lograr una ventaja estratégica negándola a su contraparte, esto es, una situación en la que ninguna de las partes tendría un incentivo para un primer uso de las armas nucleares porque no tiene la certeza de prevalecer en el combate².

Desde la perspectiva occidental presentamos, además, las posiciones de la Alianza Atlántica (OTAN), que dice que hay que hacer algo, pero no dice cómo hacerlo, ya que está subordinada a la hegemonía política americana y a sus intereses de seguridad, y de la Unión Europea, que muestra la incapacidad europea para articular un discurso común sobre un asunto tan relevante para la seguridad continental, a pesar de las reiteradas apelaciones a la autonomía estratégica.

En las consideraciones finales planteamos tres posibles escenarios para un futuro próximo. El primero, es dejar que cada potencia haga lo que quiera y esperar una nueva carrera de armamento nuclear en Europa. El segundo escenario consiste en negociar y firmar un nuevo tratado general que se extienda a todas las armas nucleares de las dos

¹ El texto del Tratado INF se encuentra disponible en el sitio web del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

² Un análisis fundamental de este concepto en la nueva etapa de las relaciones internacionales lo encontramos en TRENIN, D.: «Estabilidad estratégica en un mundo en cambio», *Política Exterior*, Núm. 190, julio/agosto de 2019, págs. 108-124, que introduce un tercer actor (China) y dos niveles (global y regional).

grandes potencias, tanto estratégicas como no estratégicas. Por supuesto, excluimos a China de la ecuación, ya que no está dispuesta a aceptar ningún tipo de limitación en el desarrollo de su programa nuclear militar, que todavía se encuentra en ciernes en comparación con el número y la destreza alcanzados por los Estados Unidos y Rusia en el manejo de sus arsenales nucleares³. En consecuencia, debería incluir la renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START), firmado en Praga el 10 de abril de 2010 por los presidentes Obama y Medvedev y que entró en vigor el 5 de febrero de 2011⁴, y lo haga de forma permanente⁵. El tercero es el escenario más hipotético en el que el directorio europeo formado por Francia y Alemania tomaran conciencia de los intereses que se hallan en juego y fueran capaces alcanzar un régimen de control nuclear intraeuropeo.

La peligrosa retórica del ataque nuclear y la guerra preventiva

A primeros de octubre de 2018 la embajadora americana ante la OTAN, Kay Bailey Hutchison, declaró que Rusia debía detener el desarrollo encubierto de misiles de crucero prohibidos o si no los Estados Unidos intentarían destruirlos antes de que comenzaran a operar. Esta declaración, además de sorprendente para un representante diplomático de primer nivel, era en sí misma extremadamente preocupante y, de hecho, el primer titular de prensa fue bastante elocuente: «Los Estados Unidos destruirán las ojivas rusas prohibidas si fuera necesario»⁶. Aunque a continuación se afirmaba en el texto de la noticia que Washington seguía comprometido con la búsqueda de una solución diplomática. Sencillamente se hablaba de la posibilidad de emprender un ataque preventivo contra fuerzas militares e instalaciones rusas. De forma casi inmediata la embajadora Hutchison escribió un tuit en su cuenta oficial –recordemos que Twitter se

³ Desde nuestro punto de vista la apelación que ha hecho la Administración Trump a la ausencia o no extensión del tratado a China para justificar el abandono del Tratado INF es un argumento baladí, como se verá más adelante.

⁴ El texto del Tratado START está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/126118.htm>.

⁵ Sobre la génesis y crisis de los tratados de desarme que sirvieron de fundamento para el régimen de seguridad de la posguerra fría, véase CASTRO TORRES, J. I.: *Del Tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de no proliferación nuclear*, Documento de Análisis IEEE 02/2019, de 14 de enero de 2019, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf.

⁶ En EMMOT, R.: «US would destroy banned Russian warheads if necessary: NATO envoy», *Reuters*, 2 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-would-destroy-banned-russian-warheads-if-necessary-nato-envoy-idUSKCN1MC1J6>.

ha convertido en el oráculo de la «Nueva Era»— en el que afirmaba que cuando dijo esas palabras no estaba pensando en un ataque preventivo contra Rusia⁷, a pesar de que amenazó con destruir los misiles de crucero rusos, como si una cosa fuera posible sin la otra. El desarrollo de un determinado misil de crucero había sido denunciado reiteradamente por los funcionarios americanos como una violación del Tratado INF. Debemos recordar que este tratado estableció una prohibición general sobre el desarrollo, posesión, almacenamiento y despliegue de misiles balísticos de lanzamiento terrestre de entre 500 y 5.500 kilómetros de alcance y supuso la eliminación completa de los sistemas tanto con carga nuclear como convencional basados en tierra, de modo que en mayo de 1992 los Estados Unidos y Rusia habían retirado 2.692 misiles de este tipo.

Pero, además, la embajadora Hutchison aclaró que lo que quería decir era que «Rusia tiene que volver a cumplir con el INF o tendremos que igualar sus capacidades para proteger los intereses de los Estados Unidos y la OTAN»⁸. Precisamente esto es lo mismo de lo que acusaban los altos funcionarios de Moscú a los Estados Unidos: de estar desarrollando nuevas capacidades balísticas contrarias a las disposiciones de los tratados de desarme.

Sin embargo, las declaraciones políticas de alto nivel continuaron. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, añadió que «continuamos preocupados con el insuficiente cumplimiento por parte de Rusia de sus compromisos internacionales, incluyendo el Tratado INF. [Y que...] tras varios años de negativas, Rusia reconoció la existencia de un nuevo sistema de misiles llamado 9M729; Rusia no ha dado respuestas convincentes sobre este nuevo misil»⁹. Y afirmó categóricamente: «Todos los miembros de la Alianza concuerdan en que Rusia viola este tratado, es importante que Rusia reaccione ante estas preocupaciones de forma transparente y sustancial»¹⁰. Veremos cómo estas declaraciones se convirtieron en un mantra para los partidarios de la retirada del Tratado INF a uno y otro lado del Atlántico.

Resulta oportuno aclarar que el misil del que hablan los funcionarios occidentales es el misil de crucero *Novator 9M729* (SSC-8 en terminología OTAN). Este misil es el

⁷ Disponible en: <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Declaraciones que la parte rusa rápidamente recogió de «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF», en *Sputnik*, 2 de octubre de 2018, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201810021082413114-rusia-otan-tratado-inf/>.

¹⁰ *Ibid.*

desarrollo más reciente del conocido misil de crucero embarcado *3M-14 Kalibr* (*SS-N-30A Sagaris*), que ha sido probado ampliamente en la guerra de Siria, y que se habría adaptado al sistema terrestre de misiles de corto alcance con capacidad nuclear *Iskander-M*, pero modificado para lograr un alcance de 2.500 kilómetros, lo que suponía una violación flagrante del Tratado INF.

Pero debemos dar un paso más atrás. En octubre de 2016 el presidente de la Comisión de Defensa de la Duma rusa, Vladimir Shamanov, declaró que el despliegue del sistema *Iskander-M* en Kaliningrado era una respuesta a la amenaza potencial que suponía para su país la instalación de los sistemas de defensa antimisiles americanos en Europa, en concreto en Deveselu en Rumanía, y más adelante en Polonia, que han pasado de ser antiguos aliados del bloque soviético a convertirse en territorios desde los que la OTAN puede presionar a Rusia¹¹.

Como no puede ser de otra manera, desde el lado ruso se han negado reiteradamente las acusaciones occidentales, arguyendo que no hay desarrollos de misiles que violen el Tratado INF¹², a pesar de que, como sabemos, los misiles de crucero rusos vuelan desde todas partes en los saturados cielos sirios para destruir objetivos terroristas de valor. La respuesta diplomática de Rusia a las declaraciones de la embajadora Hutchison vino de la mano de la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, María Zakhárova que, como siempre, no tuvo empacho en decir que «parece que las personas que realizan este tipo de declaraciones no se dan cuenta del nivel de su responsabilidad y del peligro de la retórica agresiva»¹³.

Pero, lo que realmente dijo la embajadora Hutchison es que «en ese momento, estaríamos contemplando la capacidad de acabar con un misil que podría golpear a cualquiera de nuestros países»¹⁴. ¿Se refería a tomar medidas anticipatorias de uso de la fuerza y, por tanto, de carácter gravísimo, o más bien estaba planteando de forma bastante burda negociaciones destinadas a conseguir un nuevo marco de relaciones que

¹¹ Declaraciones que se recogieron en «V Gosdume raskryli tseli perebroski "Iskanderov" pod Kaliningrad», *Lenta.ru*, 15 de octubre de 2016, disponible en: <https://lenta.ru/news/2016/10/15/shaman/>.

¹² Por ejemplo, el viceministro de Defensa, general Alexander Fomín, en «Defensa rusa asegura que Rusia cumple a rajatabla el Tratado INF sobre misiles», *Sputnik*, 14 de agosto de 2018, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201808141081194585-rusia-no-viola-tratado-inf/>.

¹³ *Cit.* en «Estados Unidos promete destruir los misiles de crucero rusos que supuestamente violan el Tratado INF», *RT*, 2 de octubre de 2018, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/290597-eeuu-amenazar-destruir-misiles-rusos-prohibidos>.

¹⁴ Disponible en: <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

les dejara a los Estados Unidos y a Rusia las manos libres para poder desarrollar nuevos tipos de misiles de corto y medio alcance sin las limitaciones legales actuales?

Sea como sea, resulta llamativo cómo altos responsables de la política exterior y de seguridad de los países más importantes juegan con conceptos que son realmente peligrosos: en este caso, el de la guerra preventiva, como si se pudiera ganar una guerra de este tipo contra una superpotencia nuclear.

Durante la Guerra Fría los planificadores estratégicos occidentales plantearon la posibilidad teórica de llevar a cabo una guerra nuclear limitada contra la Unión Soviética, desarrollos que se plasmaron en la Estrategia de Respuesta Flexible adoptada por la Alianza Atlántica en 1968. El *Documento 14/3 del Comité Militar Aliado* propuso responder a un eventual ataque con medios convencionales y nucleares al mismo tiempo, lo que suponía emplear una escalada gradual en función de la agresión para que, de esta manera, el enemigo soviético comparase los costes y los riesgos para sus objetivos iniciales frente a la probabilidad de sufrir un daño inaceptable. El paso siguiente se dio en 1980 cuando la Administración Carter adoptó la estrategia de contrapeso, que estableció planes para librar y ganar una guerra nuclear de forma políticamente aceptable. En este contexto se planteó la posibilidad de la guerra nuclear limitada que supone que en un enfrentamiento entre grandes potencias existe una autorrestricción mutua de no escalar en el conflicto nuclear. Desde un punto de vista técnico, una guerra de este tipo solo sería posible usando cargas de baja potencia, las denominadas *mini-nukes*, lo que excluye en principio el uso de ojivas termonucleares, que en consecuencia, quedarían relegadas a la función de armas de disuasión estratégica, de contragolpe o de segundo uso. En este escenario, las armas nucleares de baja potencia pasaban a cumplir una función de disuasión subestratégica.

Sin embargo, a pesar de que el discurso soviético no siempre se correspondía con sus intenciones, los dirigentes y estrategias de Moscú aparentemente rechazaron estos planteamientos. Para ellos un ataque nuclear suponía un intercambio masivo con todas las armas nucleares disponibles y, por tanto, presumían que toda guerra nuclear era en sí misma una guerra nuclear total. Es decir, no se debe comenzar nunca una guerra que no se está absolutamente seguro de ganar desde todos los puntos de vista a pesar de

las variaciones por las que pasó a lo largo del periodo soviético¹⁵. A pesar de que desde el lado occidental se interpreta que contempla la posibilidad de escalar y desescalar un conflicto nuclear, la doctrina nuclear rusa se mantiene invariable, como explicó de forma vehemente el presidente Putin en el Foro de Valdai celebrado en Sochi el 18 de octubre de 2018: «En el concepto de la doctrina nuclear de Rusia no existe el ataque preventivo. [...] El agresor debe saber que el castigo es inevitable y será destruido en cualquier caso»¹⁶.

Siguiendo este razonamiento, la mayoría de los científicos políticos consideran que el mundo está más seguro si los líderes de las grandes potencias mantienen el convencimiento de que un intercambio nuclear nunca puede ser limitado y este convencimiento refuerza la disuasión. Esta es la razón que explica la existencia del Tratado INF en combinación con los tratados de limitación de armas estratégicas, actualmente el Nuevo START.

Sin embargo, en la nueva etapa de las relaciones internacionales en la que nos encontramos, que las grandes potencias nucleares –pero también Francia y el Reino Unido, aunque bien es cierto que desde un enfoque defensivo– sigan jugando con la idea de atacar objetivos no estratégicos con armas nucleares de baja potencia, y ahora también con la posibilidad de hacerlo con misiles de crucero de corto y medio alcance equipados con cargas no nucleares de gran potencia explosiva, complica extraordinariamente el funcionamiento de la disuasión y pone en grave peligro la seguridad mundial, ya que deja al albur de una apreciación errónea una acción militar convencional del adversario que podría activar los mecanismos para la destrucción total.

Llegados a este punto, ¿Realmente hemos de pensar en una nueva guerra? Hasta ahora hemos considerado que la existencia del átomo y de la guerra nuclear son el límite racional de la violencia y pensamos que nadie puede condenar racionalmente a cientos de miles o millones de personas a una destrucción absoluta y, muy especialmente, a una

¹⁵ Conceptos como la «disuasión mínima» de Nikita Khrushchov se enmarcaban en la supervivencia y la victoria final con fuerzas convencionales; en el período de Leonid Brezhnev se abrió un serio debate encabezado por el general Nikolai Talensky sobre el modo de enfrentar y ganar una guerra nuclear: los soviéticos estaban convencidos de su supervivencia, aunque es cierto que no consideraban «reglas» como las que establecieron los americanos en la época en que Robert McNamara fue secretario de Defensa. De este modo, el ministro de Defensa soviético Dmitry Ustinov declaró en 1981 que no se concebía una guerra nuclear con reglas. Posteriormente, en la etapa de Mikhail Gorbachov sufrió algunas variaciones hacia la denominada «disuasión suficiente».

¹⁶ Cit. en RT, 19 de octubre de 2019, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/292593-putin-discurso-foro-valdai>.

degradación irreversible del medio ambiente en el que vive el ser humano. Ese es el límite racional, un límite absoluto a las guerras de toda clase y que tiene como corolario que el que tenga armas nucleares estará a salvo —es el caso de Corea del Norte—, luego la paz es necesaria y posible. Pero, ¿Tal cosa es cierta o es una invención de una categoría de pensamiento, la que afirma que «eso no puede ser»?¹⁷.

La frase puede cambiarse por «sí, sí puede ser» siempre que estimemos que salimos ganando algo. Entonces, surge la duda de que, pese a todo, incluida la destrucción de la civilización, es posible arriesgarse a un combate a muerte, tan propio de la naturaleza humana por otra parte, siempre que una comunidad, sola o aliada con otras, combata en la hora final y puedan, algunos de su estirpe, sobrevivir de alguna manera en un mundo muerto. Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial de si es posible una Tercera Guerra Mundial es naturalmente positiva. El sistema internacional global se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo muy corto. No solo porque existen tres grandes potencias nucleares, los Estados Unidos, Rusia y China, que no está sometida a ninguna limitación de control de armas nucleares y no lo acepta de ninguna manera¹⁸, con sus intereses estratégicos propios, sino porque la guerra, que es la esencia de la existencia de las comunidades humanas organizadas en función de unas estrategias y unos fines propios, forma parte del «ser» de esas comunidades. La violencia como causa de muerte, siempre ha sido un elemento propio del ser humano y la escalada en sus grados la hemos observado a través del perfeccionamiento tecnológico hasta llegar al punto de no retorno: la guerra nuclear total. Pero ahora se habla con ligereza de amenazas apocalípticas que tienden a más, se ignora en realidad lo que significa la destrucción del sistema entero de Estados. La pregunta final es: ¿Alguien puede ganar una Tercera Guerra Mundial? ¿Alguien puede salir beneficiado?

La renuncia al Tratado INF y los testigos silenciosos: la OTAN y la Unión Europea

El presidente Trump anunció el 20 de octubre de 2018 la intención de abandonar el Tratado INF porque este, al contrario que el Tratado START, no tiene fecha de

¹⁷ Véase las reflexiones que introduce WALTZ, Kenneth. En «Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability», *Foreign Affairs*, Núm. 4, 2012, págs. 2-5.

¹⁸ Como insiste TRENIN, D. recientemente en «Estabilidad estratégica en un mundo en cambio», *Op. Cit.*, pág. 122.

terminación. En la motivación de la decisión se afirma que Rusia «ha estado violando el tratado durante años» y se arguye que desde 2008 ha estado desarrollando distintos sistemas balísticos prohibidos por el Tratado INF y, en concreto, las críticas se centran en el desarrollo del misil de crucero 9M729 (SSC-8) que podría ser dotado de carga nuclear. Este anuncio está en línea con la nueva política de defensa nuclear hecha pública por el presidente Trump el 3 de febrero de 2018. Los argumentos son que el mundo actual es más inestable, han aparecido grandes potencias que disputan la hegemonía americana y, por tanto, los Estados Unidos deben tener todas las opciones abiertas para hacer frente a las amenazas, incluido el desarrollo y despliegue de cualquier tipo de armamento, y por ende el nuclear, que suponga una ventaja comparativa con un potencial adversario.

De inmediato, las autoridades rusas calificaron la decisión como «un paso muy peligroso» que ponía en peligro la seguridad internacional. El viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, dijo el mismo día que «Moscú observa con preocupación lo que califica de nuevos intentos de los Estados Unidos de lograr mediante el chantaje que Rusia haga concesiones en materia de seguridad estratégica internacional»¹⁹. El propio expresidente Mikhail Gorbachov comentó el mismo día: «¿Realmente no entienden en Washington a qué podría conducir esto? Ante esta situación cabe convocar a la ONU y al Consejo de Seguridad, pues la decisión de Trump afecta a todo el mundo»²⁰. El secretario de la Presidencia rusa, Dimitri Peskov, dijo el 21 de octubre de 2018 que «seguramente después de las recientes declaraciones serán necesarias explicaciones por parte de los Estados Unidos»²¹. Por su parte, el embajador ruso en Washington, Anatoli Antonov, había adelantado el 10 de octubre de 2018 que «últimamente se escuchan cada vez más a menudo las declaraciones de militares americanos diciendo que necesitan misiles de más corto y medio alcance para contener a China [...] ¿Tal vez están buscando un pretexto para salir del INF acusando de ello a Rusia?»²².

¹⁹ Cit. en «Rusia califica de “chantaje” la ruptura del tratado nuclear por parte de Trump», *El Mundo*, 21 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/21/5bcc6946468aebd9578b4645.html>.

²⁰ Cit. en «Donald Trump desata la carrera nuclear», *El Mundo*, 22 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/22/5bccca2822601d81538b4622.html>.

²¹ Cit. en *ibid*.

²² Cit. en «Embajador ruso no descarta que Estados Unidos busque abandonar el Tratado INF y acusar de ello a Rusia», *Sputnik*, 12 de octubre de 2018, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810121082691676-armas-nucleatres-eeuu-rusia-corea-norte/>.

La visita del asesor de seguridad nacional del presidente Trump, John Bolton, a Moscú el 22 de octubre de 2018 para entrevistarse con Sergei Lavrov y el asesor de seguridad del presidente ruso, Nikolai Patrushev, no despejó las dudas acerca de la decisión anunciada por el presidente. Pero, como sabemos, Trump no cambia una decisión cuando la ha tomado. Por ello, el presidente Putin aseveró el 20 de noviembre de 2018 que estaba abierto a llevar a cabo negociaciones para asegurar la vigencia del tratado, pero advirtió que en el caso de que los Estados Unidos decidieran retirarse finalmente, Rusia adoptaría las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Y Moscú tiene los medios para hacerlo, toda la panoplia de nuevos sistemas de armas estratégicas que anunció el presidente Putin en su discurso ante las dos cámaras del Parlamento ruso el 1 de marzo de 2018: misiles hipersónicos *Kinzhal*, ojivas hipersónicas *Avangard*, misiles de crucero de propulsión nuclear *Burevestnik*, torpedos estratégicos de propulsión nuclear *Poseidón* e *ICBM Sarmat*. Es decir, Rusia ya tenía parte del camino andado.

¿Cuál ha sido la posición de los dirigentes europeos ante este intercambio de acusaciones mutuas entre las dos grandes potencias nucleares y que tiene su centro en suelo europeo? Como siempre, los responsables políticos europeos han manifestado su evidente preocupación por el anuncio de ruptura del Tratado INF porque vuelve a complicar las relaciones con Rusia en un momento delicado del conflicto en Ucrania y porque supone dejar la puerta abierta a una nueva carrera armamentista de proporciones impredecibles y claramente insostenible para Rusia. Aunque la subsecretaria de Estado para Control de Armamentos y Asuntos de Seguridad Internacional, Andrea Thompson, le contó exactamente lo contrario al prestigioso Comité de Relaciones Exteriores del Senado en una sesión celebrada el 15 de mayo de 2019²³.

El secretario general de la Alianza, Stoltenberg, dijo que «el Tratado INF ha sido durante treinta años la piedra angular del control de armas. El tratado no solo redujo la cantidad misiles sino que, en realidad, prohibió toda una categoría. [...] Esto nos ha servido a todos, creo que especialmente a Alemania, donde realmente vimos los peligros relacionados con estas armas en los años setenta y ochenta» y afirmó categóricamente: «Este tratado ha sido extremadamente importante»²⁴. Sin embargo, insistía en la idea de que Rusia «ha desarrollado y está desplegando nuevos misiles», que son «móviles,

²³ Texto completo disponible en:

https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051519_Thompson_Testimony.pdf.

²⁴ Cit. en «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF», *Op. Cit.*

difíciles de detectar, capaces de portar carga nuclear» y que pueden caer sobre las ciudades europeas «con poco tiempo de advertencia». De este modo, «si permitimos que Rusia [continúe incumpliendo el tratado] sin ninguna consecuencia, socavaré el respeto no solo del Tratado INF sino de todos los demás tratados de control de armas». Para evitarlo Stoltenberg afirmó que «tomaremos una decisión medida, proporcional y defensiva», pero sin explicar de qué medidas se trataba exactamente, más allá de decir que «hemos pedido a nuestras autoridades militares, a nuestros comandantes, que examinen opciones y consecuencias».

¿Qué es lo que ocurre a nivel político en el lado occidental? Pues que los dirigentes políticos americanos usan a la OTAN como factor útil con el que dotarse de fuerza «moral» para implementar sus políticas, la famosa «comunidad de valores transatlántica», y, de hecho, lo hacen. En ciertas materias si recurrieran solo a posiciones unilaterales, no se aceptarían sus argumentos con facilidad, pero al decir que son de la Alianza consiguen el apoyo porque se fundamentan en el valor de la solidaridad aliada. Al final, es lo que dicen los Estados Unidos, que quieren imponer a toda costa sus intereses y, de hecho, lo consiguen. Esto se ve, por ejemplo, en el asunto del despliegue del sistema de defensa antimisiles en Europa: en las negociaciones los Gobiernos aliados para lograr un consenso en la decisión, algunos mostraron su rechazo pero a nivel colectivo se aprobó y se pudo desplegar en Rumanía, y muy pronto también lo harán en Polonia.

Menos relevancia política tiene la posición de la Unión Europea. La Alta Representante Federica Mogherini habló de generalidades en una carta abierta el 31 de enero de 2019: «Respecto a la estabilidad nuclear en Europa, estamos trabajando activamente para la universalización de los tratados existentes. (...) El punto de partida no puede ser desmantelar la arquitectura actual y empezar de cero; es un riesgo que nadie puede permitirse. (...) Evitar una nueva carrera de armamentos redundaría en beneficio de todos. Por eso hemos pedido a Estados Unidos que considere las consecuencias que su posible retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) tendrá sobre su propia seguridad, y sobre nuestra seguridad colectiva. Y esperamos que la Federación Rusa encare inquietudes serias que hay en relación con el cumplimiento del INF»²⁵.

²⁵ «La labor para crear una “Europa de la defensa”», *El Economista.es*, 31 de enero de 2019, en <https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/9669713/01/19/La-labor-para-crear-una-Europa-de-la-defensa.html>.

Por tanto, la OTAN y la Unión Europea actúan como testigos silenciosos de las decisiones estratégicas de los Estados Unidos. Y esto enlaza con nuestra tesis sobre la falta de liderazgo europeo en estos momentos cruciales: pensemos como habría actuado un Javier Solana ante la situación actual que, como veremos, se trata realmente de un acuerdo solapado entre las dos grandes potencias nucleares para dejar de aplicar los acuerdos de desarme nuclear basándose en sus propios intereses de seguridad.

Lo que la verdad esconde: los intereses nacionales detrás del abandono del Tratado INF

La Casa Blanca anunció el 1 de febrero de 2019 que los Estados Unidos suspenderían el cumplimiento de sus obligaciones en el Tratado INF a partir del día siguiente. Con este anuncio comenzaba el plazo de seis meses previsto en el propio tratado para la retirada, que sería definitiva al final del periodo, como de hecho ha sido así el 2 de agosto de 2019, «a menos que Rusia vuelva a cumplir sus normas y destruya todos los misiles, lanzadores y equipos asociados que lo están violando», –referencia directa al famoso misil de crucero del sistema *Iskander-M* que hemos comentado–, según precisaba el comunicado oficial²⁶. Con ello, daba cumplimiento a una decisión política adoptada de antemano por la Administración Trump conforme a sus propios intereses de seguridad.

La respuesta de Moscú no se hizo esperar. De inmediato, las autoridades rusas anunciaron públicamente que también procederían a suspender sus obligaciones en el marco del Tratado INF y denunciaron las reiteradas violaciones del acuerdo por parte de los Estados Unidos, la más flagrante de todas, el despliegue de lanzadores de misiles *Mk-41* del sistema *Aegis Ashore* en Deveselu, que podrían ser modificados para disparar misiles de crucero *Tomahawk*, como ha puesto de manifiesto la primera prueba de lanzamiento de un misil de crucero realizada por los Estados Unidos en California tras el abandono del Tratado INF el 19 de agosto de 2019²⁷.

Pero, ¿Responden esos intereses de seguridad que se alegan ahora al interés nacional de mantener el régimen global de estabilidad estratégica? Según el presidente Putin,

²⁶ El texto del comunicado se encuentra disponible en la cuenta oficial de Twitter del asesor presidencial de seguridad nacional, John Bolton, en <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091363490907017216>.

²⁷ De forma simultánea, Moscú también denunció que los sistemas aéreos no tripulados con capacidad de lanzamiento de armamento, como los *UCAV*, *Predator* o *Reaper*, también violaban la prohibición del Tratado INF.

Washington «busca todo el tiempo pretextos para desmontar el sistema de seguridad existente»²⁸, poniendo en peligro la seguridad internacional, como ocurrió con el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM) de 1972, denunciado el 13 de diciembre de 2001²⁹. Por ello dio instrucciones al Gobierno ruso para que no inicie nuevas negociaciones con los Estados Unidos hasta que «los socios americanos maduren para llevar un diálogo consistente y en igualdad de condiciones», basado en los principios de bilateralidad y paridad, que son los fundamentos de los tratados de desarme vigentes.

Posteriormente, en el discurso a las dos cámaras del Parlamento ruso del 20 de febrero de 2019, reiteró que la retirada americana del Tratado INF tiene consecuencias muy graves para la estabilidad estratégica. Afirmó que los Estados Unidos fueron los primeros en incumplirlo «desplegando lanzadores de misiles de crucero *Tomahawk* en Polonia y Rumanía»³⁰. Al hacerlo «los Estados Unidos trataron de conseguir la hegemonía con su escudo antimisiles». Putin insistió en la idea de que «Rusia no será la primera en desplegar misiles en Europa» pero, en el caso de que los Estados Unidos lo haga, Moscú responderá «con medidas tanto simétricas como asimétricas». Los misiles de crucero, equipados con cargas nucleares o convencionales, «pueden volar hasta Moscú en un tiempo de 10 a 12 minutos», lo que representa «una amenaza enorme para nosotros y agravaría radicalmente la situación en el ámbito de la seguridad internacional». En consecuencia, «Rusia se verá obligada a fabricar y desplegar tipos de armamentos que pueden ser utilizados no solo contra los países de donde provenga la amenaza directa, sino también contra los territorios donde se encuentren los centros de toma de decisiones para el empleo de los sistemas de misiles que amenacen».

Según el presidente ruso, todas estas medidas son de naturaleza esencialmente disuasiva, puesto que «no estamos interesados en la confrontación y no la queremos, especialmente con una potencia global como los Estados Unidos», que «están en su derecho de pensar lo que quieran, pero seguro que saben contar, pues que calculen primero el alcance y la velocidad de nuestros sistemas de armas avanzados. Es todo lo que pedimos, que lo calculen y solo después que tomen las decisiones que puedan

²⁸ Cit. en «Putin responde a Estados Unidos y Rusia suspende su participación en el Tratado de Desarme INF», *El Mundo*, 2 de febrero de 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/02/5c556ce3fdddf780b8b4603.html>.

²⁹ El texto del Tratado ABM, firmado en Moscú el 26 de mayo de 1972, está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>.

³⁰ El texto completo del discurso se puede consultar en https://spain.mid.ru/es_ES/-/discurso-anual-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin-ante-la-asamblea-federal?redirect=https://spain.mid.ru/.

provocar graves amenazas para nuestro país»³¹. De este modo Putin reafirma la doctrina del empleo masivo de armas nucleares en caso de un ataque de grandes proporciones contra su país.

Estas declaraciones ponen de manifiesto que en un mundo cada vez más multipolar, las dos grandes potencias abandonan progresivamente los tratados que sirvieron para poner fin al enfrentamiento bipolar, pero, al mismo tiempo, vuelven a recurrir a un lenguaje propio de la Guerra Fría, como paradójicamente se acusan mutuamente.

La pregunta que surge entonces es: ¿Quién es el enemigo al que hay que hacer frente? ¿Ante quién hay que estar preparado y armado con todos los sistemas y armas concebibles, como establecen los documentos de seguridad nacional de la Administración Trump? Rusia es una de las partes del sistema de estabilidad estratégica y participa en el régimen de no proliferación que sirve de fundamento para el mantenimiento del quasi-monopolio nuclear de las dos grandes potencias, su política exterior y su programa de modernización militar buscan restaurar su posición de gran potencia, pero no amenaza la hegemonía americana a escala global.

China tiene aspiraciones de potencia global, ya lo es en lo económico, y el liderazgo político chino actual tiene un programa de política exterior que aspira a alcanzar una influencia global a largo plazo. A pesar del gigantesco programa de modernización militar que ha podido acometer gracias al crecimiento económico de las dos últimas décadas, su arsenal nuclear cumple hasta ahora una función meramente defensiva y está basado en una política de disuasión nuclear mínima. Desde Washington se alega que China está desarrollando nuevos sistemas balísticos, incluidas armas hipersónicas, que suponen una amenaza directa para la seguridad de los Estados Unidos, las fuerzas navales desplegadas en la región del Asia-Pacífico y los aliados. Según el testimonio del almirante Harry Harris en una comparecencia en el Congreso en 2017, China posee «la fuerza de misiles más grande y diversa del mundo, con un inventario de más de dos mil misiles balísticos y de crucero»³². Sin embargo, el examen de su programa nuclear indica que China no representa una amenaza inminente para los Estados Unidos o Rusia, pues ambos estarían en condiciones de realizar un primer ataque nuclear de proporciones

³¹ *Ibid.*

³² Cit. en BROOKES, P.: «The INF Treaty: What it Means for the U.S., Russia and China today», *Report The Heritage Foundation*, Núm. 1.301, 15 de enero de 2019, disponible en: <https://www.heritage.org/node/10612903/print-display>.

absolutamente catastróficas, y ya hubo intentos de concertación entre ambos durante la Guerra Fría en este sentido³³. También se alega que China no forma parte del Tratado INF, y en realidad no está limitada por ningún tratado de control de armamentos. Pero esto no es más que la constatación de una realidad preexistente: en 1987 China no significaba nada en materia de desarme global. De hecho, en una reciente visita a Moscú el 13 de mayo de 2019, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, declaró que su país no tiene ningún interés en formar parte de ningún tratado de control de armas nucleares y reiteró que la política nuclear china tiene un carácter esencialmente defensivo, basada en una estrategia nuclear de autodefensa, en la posesión de un arsenal suficiente y efectivo y contempla su empleo solo en caso de sufrir un ataque nuclear. Por tal motivo, la política nuclear china es extremadamente cauta y persigue objetivos no amenazadores. Otra cosa, es cómo los demás lo perciban.

¿Y qué hay de Corea del Norte o Irán? Parece bastante simplista apelar a los retos que plantean estos dos actores menores como justificación para terminar con el Tratado INF, más que un tratado bilateral entre dos grandes potencias nucleares y que forma parte, idea en la que insistimos, del régimen de estabilidad estratégica de la posguerra fría.

Por tanto, solo queda sobre la mesa la expectativa cierta de los responsables estratégicos de los Estados Unidos de poder desarrollar libremente y sin ataduras políticas y normativas de sistemas balísticos avanzados basados en las tecnologías de la hipervelocidad y el desarrollo de cargas nucleares de muy baja potencia destinadas a su empleo táctico, que son el sueño de los teóricos de la guerra nuclear limitada. Como reconoció cándidamente la subsecretaria de Estado Thompson el 6 de febrero de 2019: «Ahora el Departamento de Defensa, podrá realizar las actividades de investigación y desarrollo prohibidas por el Tratado INF»³⁴. Como decíamos antes, el argumento es que el escenario estratégico actual es complejo e inestable compuesto por varias grandes potencias que disputan el poder americano y, en consecuencia, los Estados Unidos

³³ Nuestras reflexiones sobre el poderío nuclear chino en el sistema internacional globalizado las hemos expuesto en PÉREZ GIL, L.: «Armas nucleares y expansión del poder naval de China», *Escenarios Actuales*, Núm. 3, (Ejército de Chile), 2018, págs. 31-39, disponible en:

http://www.cesim.cl/EdicionesAnterioresPdf/2018/3_2018.pdf; y en «El nuevo “Libro Blanco de la Defensa de China”», *Derecho y Política Internacional*, julio de 2019, disponible en:

<https://ullderechointernacional.blogspot.com/2019/07/nuevo-libro-blanco-de-la-defensa-de.html>.

³⁴ Cit. en «Estados Unidos se comprometerá con Rusia en el control de armas “cuando sea apropiado”», *Sputnik*, 6 de febrero de 2019, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201902061085286765-como-eeuu-y-rusia-controlan-desarrollo-de-armas/>.

deben disponer de todas las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas presentes y futuras, incluidas todas aquellas armas que les puedan conceder una ventaja comparativa frente a otro adversario del mismo nivel.

Sin embargo, el resultado que se consiga al final puede ser más complejo: Rusia anunció inmediatamente «una respuesta equivalente» frente a la decisión de Washington³⁵, es decir, también se pone manos a la obra para adquirir todos los misiles supersónicos e hipersónicos con carga convencional y nuclear que pueda tener, también basados en tierra, sin incumplir con ello los tratados internacionales. Como precisó el embajador Antonov el 15 de abril de 2019, los nuevos armamentos estratégicos que está desarrollando su país no están incluidos en el Tratado START pero, y esto es lo más interesante de su declaración, Rusia no se niega a discutir sobre los nuevos sistemas con los Estados Unidos como parte de un diálogo bilateral sobre el régimen de estabilidad estratégica³⁶. Menos de un mes después el viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, afirmó que «deberíamos priorizar, junto con nuestros colegas de Estados Unidos, la prolongación del Nuevo Tratado START suscrito en 2010»³⁷, asunto que trataron el presidente Putin y el secretario de Estado americano, Michael Pompeo, en la reciente reunión que mantuvieron en Sochi el 14 de mayo de 2019.

Consideraciones finales

Ante la nueva situación estratégica que esboza el abandono definitivo de los tratados de desarme de la posguerra fría, ¿Qué escenarios se plantean para la seguridad internacional en un futuro próximo? Pensamos que, en realidad, ninguna de las dos grandes potencias nucleares, poseedoras del noventa y dos por ciento de las armas nucleares existentes en el mundo, acepta ya el Tratado INF, es decir, ambas rechazan las limitaciones al desarrollo de misiles de corto y medio alcance, que consideran absolutamente necesarios para enfrentar nuevas e inciertas amenazas. China sería en este escenario un convidado de piedra, a pesar de las aspiraciones esbozadas

³⁵ Cita en «Rusia suspende su participación en el Tratado INF como respuesta a la retirada de Estados Unidos», *RT*, 2 de febrero de 2019, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/304327-putin-rusia-suspender-participacion-tratado>.

³⁶ Declaraciones en «Russia's new strategic weapons don't fall under limits of New START Treaty, says envoy», *TASS*, 15 de abril de 2019, disponible en <http://tass.com/defense/1053781>.

³⁷ Cit. en «Rusia prioriza la prórroga del START III sobre un pacto nuclear con Estados Unidos y China», *Sputnik*, 5 de mayo de 2019, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201905051087083804-prorroga-de-tratado-start-eeuu-rusia/>.

recientemente en el nuevo *Libro Blanco de la Defensa* de julio de 2019. Esto supone la ruptura definitiva del régimen de estabilidad estratégica de la posguerra fría, porque se extinguen los acuerdos en los que se fundamentaba. Pero también se complica extraordinariamente la ecuación de la disuasión porque, como hemos examinado, ¿Cómo se puede saber que un misil de estas características en vuelo supone una amenaza de ataque nuclear o no? Y finalmente, incita a una nueva carrera de armas estratégicas que puede ser potencialmente catastrófica para la seguridad global, precisamente lo que ambas partes, ingenuamente para sus ciudadanos, niegan públicamente.

El primer escenario parece el más obvio, por su simplicidad. Se trata de dejar que cada potencia haga lo que quiera sin más restricciones que sus propios intereses nacionales, pero sabemos que, en el caso de las grandes potencias, estos intereses se basan en el mantenimiento del sistema, recordemos que el primer principio constitucional del sistema es la autopreservación, y que en la sociedad internacional actual son intereses de seguridad globales. Hablamos, por tanto, de un régimen implícito. Pero la ausencia de restricciones normativas, es decir, de un régimen explícito, abre la puerta a una nueva carrera de armamento que pone especial énfasis en la militarización del espacio y las armas avanzadas. Esta nueva pugna implica tanto a las grandes potencias que mantienen el *statu quo* como a las potencias emergentes, que se ven compelidas a participar en la misma so pena de quedar rezagas en la lucha por la influencia internacional, entendida ahora como acceso a las tecnologías más avanzadas, lo que explica también el enconamiento de las supuestas negociaciones comerciales actuales entre Washington y Pekín, que en realidad ponen de manifiesto una lucha soterrada por el poder.

En segundo lugar, como han sugerido recientemente funcionarios de la Administración Trump, se plantea la opción de negociar y firmar un nuevo tratado de desarme global que abarque todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas, y que incluiría la renovación del Tratado START que vence en 2021. Esta idea no ha sido rechazada expresamente por Moscú y parece que es la solución en la que se está trabajando actualmente al más alto nivel diplomático. Es preciso hacer un seguimiento de estas negociaciones.

Finalmente, se puede bosquejar un tercer escenario muy hipotético, en el que las potencias europeas adoptaran las decisiones para producir avances fundamentales de

cara al establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, en la línea de las ideas planteadas recientemente por el presidente Emmanuel Macron de acercamiento a Rusia, que sería uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad regional dentro del régimen de estabilidad estratégica global. En caso de no existir un acuerdo entre las grandes potencias globales para el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica, sería preciso entonces acordar la creación de una fuerza europea de disuasión nuclear a partir de la fuerza que posee Francia, puesta al servicio de la defensa colectiva con nuevos mecanismos institucionales que sería preciso crear *ex novo*. El fundamento legal se encuentra en la cláusula de defensa colectiva del Artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea permite especular políticamente sobre este objetivo.

Para lograrlo sería preciso que los dirigentes europeos tuvieran una conciencia clara de los intereses que están en juego en la lucha por la influencia global en estos momentos y decidieran jugar dicho juego con una posición independiente. Pero, hay que tener en cuenta que esta opción se plantea siempre dentro del Bloque Occidental, que es la comunidad de valores más avanzada que existe actualmente y que, en realidad, es la única que tiene una visión global de la sociedad humana. Pero este escenario requiere de liderazgo europeo y ante la ausencia manifiesta del mismo parece que se descarta desde el principio.

*Luis Pérez Gil**

Doctor en Derecho, Universidad de La Laguna.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 540 Una defensa nacional para una sociedad digital. Jesús Gómez Ruedas
- 570 Algunas lecciones del combate terrestre en el Donbass (2014-2015): artillería, fuerzas acorazadas y mecaniz. Javier Jordán
- 599 «Rusiáfrica»: el regreso de Rusia al «gran juego» africano. Juan A. Mora Tebas

Una defensa nacional para una sociedad digital

Resumen:

Este artículo trata de mostrar una visión prospectiva de la defensa nacional hacia 2030, repasando los diferentes recursos y tecnologías de aplicación, sus casos de uso y las implicaciones de todo tipo en este campo.

Palabras clave:

Algoritmo, *big data*, cadena de bloques, ciberespacio, dato, defensa, digital, educación, enernet, estrategia, guerra de información, información, innovación, inteligencia artificial, logística, machine learning, realidad aumentada, realidad virtual, redes sociales, robótica, sanidad, seguridad, talento, tecnología, transformación.

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

A National Defence for a digital society

Abstract:

A prospective vision of the National Defence by 2030, reviewing the different resources and relevant technologies, their use cases and their global implications in this field.

Keywords:

Algorithm, big data, blockchain, cyberspace, data, defence, digital, education, enernet, strategy, information warfare, information, innovation, artificial intelligence, Logistics, machine learning, augmented reality, virtual reality, social networks, robotics, health, security, talent, technology, transformation.

Introducción: hasta donde alcanza la vista

Una célebre cita del historiador británico, Thomas Carlyle, reza: «Ve hasta donde te alcance la vista; cuando llegues, serás capaz de ver más allá».

Hacia el año 1800 antes de Cristo los hicsos, pueblo semita, aparecían en Asia occidental y penetraban en Egipto de la mano de sus jinetes. Esta invasión constituiría el primer antecedente histórico del empleo del caballo como elemento de combate.

Tendrían que pasar más de treinta siglos, hasta la Segunda Guerra Mundial, para contemplar los últimos episodios bélicos protagonizados por unidades de caballería realizando sus ancestrales cargas; en todo caso, ya desde la anterior guerra mundial del mismo siglo, el caballo había perdido protagonismo en la primera línea de combate, quedando relegado a tareas de apoyo.

Con el paso del tiempo, el caballo, como tantas otras innovaciones en el arte de la guerra, vio relegado su rol al de un actor para representación, ocio o deporte. Sin embargo, hoy en día la tecnología ha acelerado el ciclo de la innovación. Un lapso que antes requería de miles de años, pero que hoy se ve frecuentemente reducido a unos pocos meses.

Mientras tanto, el concepto de guerra ha evolucionado hacia la defensa, la garantía de la paz y la protección de los intereses nacionales y, en definitiva, de una determinada forma de vida.

Para vislumbrar qué y cómo será la defensa nacional hacia 2030, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*¹ proporciona una instantánea que permite caracterizar el actual entorno de seguridad global hasta donde hoy alcanza la vista: «[...] un entorno más complejo y volátil donde se observa un aumento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre; un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, donde las crisis se suceden cada vez con más intensidad. Algunas de las dinámicas más notables son el ritmo acelerado de transformación impulsado por las tecnologías, las asimetrías demográficas entre regiones o el cambio climático. Todo ello aumenta la presión sobre el orden internacional del que es partidario España, basado en la legalidad y una gobernanza global más justa, inclusiva y eficaz. El reto fundamental para España será por tanto entender, adaptarse y gestionar estos cambios de manera ágil y flexible».

El mismo documento perfila también las actuales amenazas para la seguridad nacional: «Las principales amenazas identificadas son los conflictos armados, el terrorismo, el

¹ Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas y las amenazas sobre las infraestructuras críticas».

La defensa nacional es uno de los quince ámbitos de actuación en los que se articula la respuesta a dichas amenazas.

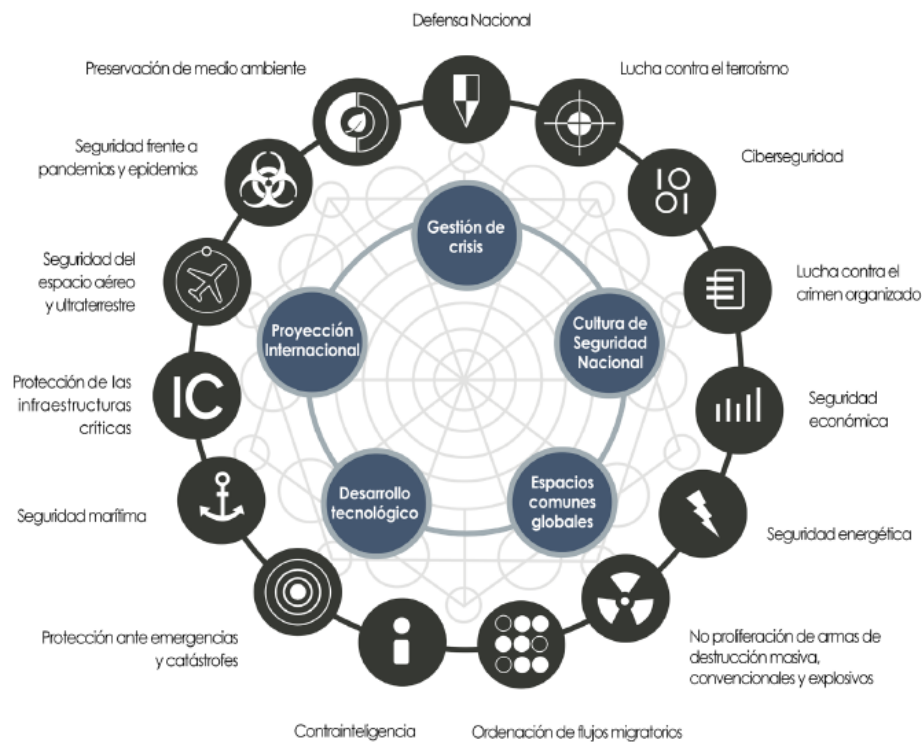


Figura 1: Objetivos generales y ámbitos de la seguridad nacional.
Fuente: *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

El objetivo específico de la defensa nacional consiste en «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior, de forma autónoma o junto a socios y aliados. Así mismo, contribuir a crear un entorno internacional más estable y seguro mediante la proyección de estabilidad y el refuerzo de la cooperación con los socios, particularmente en las áreas de especial interés para España».

Si alguien se preguntara sobre la estabilidad de este objetivo específico parece que los únicos atributos susceptibles de cambio en dicho enunciado serían las amenazas y las áreas de especial interés para España.

Las líneas de acción para dar respuesta a este objetivo específico de la defensa nacional se fundamentan en:

1. Mejorar la capacidad de defensa autónoma con la finalidad de permitir el ejercicio de la disuasión.
2. Dotar a las Fuerzas Armadas de unas capacidades acordes con el actual escenario de seguridad y, al mismo tiempo, converger con los objetivos establecidos para la defensa por la OTAN y el Parlamento Europeo.
3. Impulsar la estrategia industrial de defensa, para fomentar la autonomía en la adquisición de capacidades y favorecer la competitividad de la industria española.
4. Favorecer la posición de España en el sistema de seguridad internacional y, de esta forma, reforzar su liderazgo en las organizaciones internacionales.
5. Asumir un protagonismo activo dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, consolidando el compromiso con la OTAN y con nuevas formas de cooperación y especialización.
6. Contribuir a la instauración de un entorno regional de paz y seguridad, previniendo conflictos y conteniendo amenazas emergentes.
7. Potenciar la Diplomacia de Defensa, especialmente con países vecinos y de América Latina.

Naturalmente, ante un entorno tan complejo en el que las amenazas están conectadas, se requiere un enfoque de seguridad integral y, por supuesto, la tecnología se convierte en uno de los cinco pilares que sustentan la acción del Estado.

En la misma línea, a principios de 2018 el Ejército de Tierra daba publicidad al concepto «Brigada 2035» cuya característica principal reside en establecer la tecnología como su soporte fundamental²; ello debe permitirle una mayor potencia de combate con un menor número de recursos humanos.

² BOLETÍN TIERRA: «Brigada 2035, un nuevo concepto para futuros conflictos». Mayo de 2018.

El devenir del caballo como arma de guerra simboliza perfectamente una realidad histórica: las potencias mundiales de cada época han utilizado continuamente la innovación para aumentar la eficacia de sus fuerzas militares. En los tiempos modernos gran parte de esas innovaciones se relacionan con las nuevas tecnologías.

Así, en noviembre de 2014, Estados Unidos ponía en marcha la «tercera estrategia de compensación» con el fin de ampliar su ventaja en el ámbito de los sistemas de mando y control. También, durante la feria de material de la Association of the U.S. Army de 2017, un miembro del Ejército estadounidense anunciaba que en un plazo no superior a diez años dicho ejército pondría en servicio una flota de vehículos de combate totalmente eléctricos³.

Por su parte, China desvelaba, a finales de 2015, un ambicioso programa de reforma que había sido concebido para reducir el volumen de personal militar en unos 300.000 efectivos, al mismo tiempo que se desarrollaba una modernización de la estructura de mando más idónea para la era de la información.

Mientras tanto, la revisión de la *Estrategia de Seguridad y Defensa de 2015 del Reino Unido* ponía el acento en planes para fomentar su flota de vehículos no tripulados; en mejorar el equipo de las fuerzas especiales; en reclutar 1.900 especialistas de inteligencia; o en redoblar la investigación en ciberseguridad durante el siguiente lustro.

Por su parte, el Ministerio de Defensa alemán anunciaba en 2016 la creación de un mando dedicado a la información y a la ciberseguridad, integrado por 13.500 efectivos procedentes de otros servicios y organizaciones militares.

También Rusia viene desplegando de forma continuada sistemas de tecnología avanzada.

Naturalmente, toda esta vorágine de iniciativas y tecnologías emergentes repercutirá de forma notable en el futuro diseño de los ejércitos. Por supuesto, no hay que olvidar que, más allá de la tecnología, son múltiples y variados los elementos necesarios para generar cambios y producir efectos innovadores en cualquier organización. En esta línea, resulta vital la formación de alta calidad del personal y, en un sentido más amplio, la generación y retención de talento dentro de los Departamentos de Defensa.

³ Asociación para la Promoción de las Tecnologías e Industrias Estratégicas (APTIE), <http://www.aptie.es/>.

Además, todo ello sucede en un nuevo escenario mundial caracterizado por determinados rasgos y tendencias⁴: disminuye el dominio militar de Occidente en los clásicos teatros militares (tierra, mar, aire y espacio); en particular, resurge Rusia como potencia mundial de primera línea y con una estrategia híbrida de actuación que escenifica la vieja máxima de Clausewitz, «la guerra es la actuación del Estado para conseguir objetivos estratégicos cuando no puede lograrlos con la política»; surge el ciberespacio como quinto dominio de operaciones militares en el que Estados o actores no estatales, militarmente débiles, son capaces de adquirir poderosas capacidades; emerge una creciente demanda y utilización de vehículos no tripulados que apunta hacia una guerra robotizada dirigida por especialistas distantes del escenario del conflicto; esta progresiva adopción de tecnología permite vislumbrar la eliminación o reducción del componente humano en algunas de las misiones más peligrosas, en todo caso, se divisa un creciente escenario de combinación de capacidades tripuladas y no tripuladas en las futuras operaciones de las fuerzas terrestres, marítimas y aéreas; y se generaliza la extensión de las acciones armadas a las áreas urbanas.

La santabárbara⁵ de la transformación digital de la defensa

Muchas de las guerras modernas ya no se libran cuerpo a cuerpo, sino en la esfera digital. Además, las víctimas ya no se contarán solo entre las fuerzas militares o entre civiles atrapados en una zona determinada del conflicto; ahora cualquier ciudadano de a pie puede ser atacado a través de sus dispositivos personales en forma de noticias falsas, desinformación y otras técnicas de manipulación, persuasión y ocultación que consiguen desestabilizar procesos electorales y amenazan el propio modelo occidental de vida y Gobierno.

Ciertamente, más allá de las diferentes vertientes que ofrece el universo internet (rentabilidad empresarial, desarrollo social, derecho humano, herramienta para reducir desigualdades, espacio para la creatividad y las oportunidades, etc.), quien maneja información y datos de forma intensiva, eficaz y eficiente dispone de una nueva arma.

⁴ ARGUMOSA, Jesús. *Tendencias que afectarán a las Fuerzas Armadas 2050*. Documento de Opinión IEEE 117/2017. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2017/11/DIEEE0117-2017.html>.

⁵ Santabárbara: Pañol o paraje destinado en las embarcaciones para custodiar la pólvora.



Figura 2: Big data. Fuente: Big data Spain.

Datos y machine learning

A la hora de la toma de decisiones, la intuición humana es un recurso casi prohibido en las empresas más valiosas y competitivas del mundo. Cualquier acción a ejecutar debe sustentarse en datos. También en el ámbito de la defensa los datos ayudan a entender el desempeño de los procesos operativos, cuándo hay una mejora en la eficacia o el rendimiento de un sistema de armas, cómo integrar e interpretar los datos procedentes de los sensores de inteligencia, cómo disponer del personal mejor adiestrado, cómo planificar las operaciones, cómo simplificar la logística, etc.

Pero, en cualquier caso, el valor de los datos no es obvio ni inmediato. Lo que crea valor es la adecuada explotación y gestión de los datos.

Indudablemente, las tecnologías de *big data*⁶ y *machine learning* formarán parte del ADN de la defensa para los próximos lustros. Las herramientas analíticas y el aprendizaje automático formarán parte de sus procesos y de sus actividades rutinarias. En la búsqueda de la conocida «superioridad de la información»⁷ tomarán la delantera aquellos

⁶ *Big data* es el anglicismo que alude al almacenamiento y la gestión de una cantidad elevada de datos

⁷ Superioridad de la información: Ventaja relativa que se genera mediante el empleo de información relevante, principios y capacidades disponibles, de forma continua y dirigida, adaptándose a cada situación. Este concepto debe entenderse más como la capacidad de adaptación al entorno cambiante en el que se actúe, que como el control de la información en sí misma.

ejércitos capaces de obtener y mantener los algoritmos más potentes; y dichos algoritmos necesitarán de datos con los que ser alimentados. En consecuencia, resultará imprescindible orientar cada proceso de negocio a los datos que maneje: habrá que definir los objetivos, preparar y transformar los datos, construir y evaluar modelos, realizar predicciones, etc.

Machine learning es, en esencia, un conjunto de herramientas que permiten que una máquina aprenda de unos datos de forma iterativa. De esta manera, será capaz de desarrollar modelos de forma automatizada, con la particularidad de que dichos modelos no han sido específicamente programados por una persona. Esta herramienta posee suficiente capacidad de disrupción respecto a la forma en que se vienen haciendo las cosas como para convertirse en una clara ventaja competitiva. Dado que los algoritmos que se desarrollan se adaptan a los datos y terminan por generar mejores predicciones y resultados que los desarrollados por personas, la organización que utilice *machine learning* obtendrá una mayor eficiencia, mejores prestaciones, más agilidad o funciones que antes podían resultar imposibles de obtener⁸.

Pero como herramienta, el *machine learning* no es algo que se pueda «comprar e instalar», porque depende de los datos, de su calidad y de su accesibilidad, y requiere por ello, de una completa orientación al dato, una «datacentricidad». Solo aquellas compañías que sean capaces de orientarse a la generación y proceso de datos estarán en condiciones de recoger los frutos del *machine learning* y convertirlos en verdaderas ventajas competitivas. Aquellos Departamentos de Defensa que consigan obtener y mantener algoritmos más inteligentes y potentes adquirirán una clara posición de ventaja en todos sus procesos y actividades de negocio. Para ello, necesitarán disponer de datos con los cuales alimentar dichos algoritmos que, a medida que son alimentados con nuevos datos, van incrementando sus capacidades de análisis de datos y, en consecuencia, son capaces de generar predicciones, o de detectar excepciones, de aislar patrones o de afrontar situaciones hipotéticas no probadas anteriormente. Así, por ejemplo, cada vehículo autónomo operando en contextos y escenarios diferentes alimenta un único algoritmo común, multiplicando su rendimiento y eficiencia y, por tanto, exprimiendo cada proceso y actividad hasta límites insospechados. Los datos son el combustible de las organizaciones modernas.

⁸ DANS, Enrique: Blog disponible en: <https://www.enriquedans.com>.

En consecuencia, el primer paso que tendrán que afrontar las organizaciones responsables de la defensa nacional es orientarse hacia la generación, organización, análisis y explotación de los datos. De este modo, posteriormente, los sistemas de inteligencia artificial podrán generar alertas, respuestas y soluciones de negocio, ya sea en ámbitos operativos, de gestión de recursos o de cualquier otra área de los productos y servicios del ámbito de la defensa.

Probablemente, el triunvirato *big data*, *machine learning* e inteligencia artificial asumirá el protagonismo estelar de la próxima revolución de las tecnologías de la información. Como señalaba hace algunos meses el CEO de Google, su impacto en la historia de la humanidad será comparable al de la electricidad o el fuego. Pero antes de continuar recorriendo la senda de la generación y tratamiento de los datos conviene detenerse en otro recurso clave del «arsenal digital».

Capital humano digital

Como se ha señalado, tarea crucial para ese empoderamiento del dato es su preparación. Surge aquí uno de los nuevos perfiles profesionales necesarios en este nuevo universo, el científico de datos, pero no será esta la única habilidad necesaria. Y es que las personas constituyen el principal activo de cualquier organización que aspire a completar y consolidar con éxito un verdadero proceso de transformación digital. Si la cultura digital de sus empleados y directivos no alcanza un determinado nivel, proporcional a sus responsabilidades, será imposible «cruzar el Rubicón» de la citada metamorfosis. Este requisito emerge con la misma criticidad en la Administración de Defensa, pues es imprescindible atraer y retener talento con el necesario nivel de cultura digital.

En la sociedad actual, ninguna organización puede asumir que un empleado carezca de un determinado nivel de alfabetización digital. No solo sería un problema de actitud del empleado, sino, sobre todo, un problema de capacidad de la propia organización. Evidentemente, tal vulnerabilidad resultaría especialmente grave y peligrosa en caso de arraigar en los estratos medios y altos de la dirección de la organización. Los máximos responsables de la toma de decisiones y de la gestión de la información corporativa deben acreditar un apreciable nivel de cultura y competencia digital.



Figura 3: Capital humano. Fuente: Ejército de Tierra.

Un reciente estudio desarrollado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts viene a demostrar que las noticias falsas se difunden hasta veinte veces más rápido en Twitter que las verdaderas; la culpa no recae sobre los bots⁹, sino sobre las personas. La educación constituye el elemento fundamental ante problemas de este tipo. Solo una adecuada formación desde los escalones básicos del sistema educativo nacional permitirá sobrevivir entre la marabunta de datos de la era de la información. Es imprescindible capacitar a todos los miembros de cualquier organización para desarrollar mecanismos adecuados de búsqueda y cualificación de la información, es una habilidad fundamental en un entorno social caracterizado por la hiperabundancia y la saturación de información.

La corta historia de las redes sociales ilustra sobradamente esta vulnerabilidad que caracteriza a amplios sectores de la sociedad, y es que lejos de cubrir completamente su expectativa como herramientas de difusión de información y de fortalecimiento de las libertades, dichas redes se han convertido en fuentes de desinformación, haciendo del

⁹ Bot es una máquina o ingenio electrónico programable, capaz de manipular objetos y realizar operaciones antes reservadas solo a las personas.

ciberespacio un factor de desestabilización¹⁰ donde la distinción entre lo real y lo falso no siempre resulta trivial.

En su momento, en los primeros compases del siglo XXI, muchos expertos de diversas disciplinas creyeron ver en el potencial de internet una herramienta para reordenar ciertos escenarios ajenos al modelo democrático de Occidente sin necesidad de desplegar ejércitos. Al hilo de lo anterior, no pocos países, cuyo patrón de Gobierno no coincide con el citado modelo de democracia, comenzaron a percibir las redes sociales y otras aplicaciones del ciberespacio como vectores de desestabilización urdidos o potenciados por potencias extranjeras. Como respuesta, empezaron a desarrollar capacidades para detectar y contrarrestar cualquier información que pudiera suponer algún tipo de amenaza o, en otros casos, entenderse como desinformación o propaganda contraria a los correspondientes regímenes. Pero en el otro dominio, supuestamente libre y democrático, también se vienen suscitando dudas acerca de la capacidad de manipulación de ciertas esferas políticas, económicas y sociales. ¿Y si el verdadero problema no fuera únicamente la censura, sino, además, el eventual proceso de desinformación orientado a manipular el pensamiento y las acciones de amplios sectores de la población? ¿Supondría este proceso un peligro para la estabilidad de la sociedad debido a la falta de filtros a la hora de publicar información?

Las redes sociales pueden favorecer unas sociedades más plurales, pero ese pluralismo, imprevisible e inestable, puede afectar a la seguridad global al ser utilizado como arma en contra de los adversarios. Este escenario puede desencadenar una militarización de las redes sociales.

Para responder a estas amenazas las nuevas generaciones han de adquirir una formación que les permita gestionar el peligro de manipulación subyacente en las redes sociales, desarrollar un juicio crítico y, en consecuencia, evitar caer en las redes del proceso de desinformación. Como señala el profesor Dans¹¹, ello permitirá transitar desde la «era de la información», basada en el acceso a la mayor cantidad de información posible, a la «era de la reputación», caracterizada por la capacidad de discernir la calidad y fiabilidad de la información. Es crítico eliminar cuanto antes la nueva categoría de «pobre contemporáneo», aquella persona que sistemáticamente acepta

¹⁰ CARLINI, Agnese: *Las redes sociales como factor de desestabilización*. Documento de Opinión IEEE 79/2018. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2018/07/DIEEEE079-2018.html>.

¹¹ DANS, Enrique: Blog disponible en: <https://www.enriquedans.com>.

como verdad absoluta cualquier noticia que aparece en la pantalla y que es incapaz de diferenciar una fuente fiable de otra que no lo es. La información tiene valor si está verificada, filtrada y evaluada. De este modo, la reputación se convierte en pieza fundamental del proceso de construcción de inteligencia colectiva.

Otra pregunta que deja en el aire este proceso de transformación es el futuro reparto de tareas entre hombres y máquinas: ¿Se limitará a la mera sustitución de los trabajos enmarcados en la categoría 4D, *Dull* (aburridos), *Demaining* (degradantes), *Dirty* (sucios) y *Dangerous* (peligrosos) o el alcance será sensiblemente mayor?, ¿Qué tipo de sociedad cabe imaginar a medida que las máquinas vayan asumiendo un mayor número de tareas? Indudablemente, en las Fuerzas Armadas abundan las actividades de naturaleza peligrosa, así como otras muchas de carácter repetitivo enmarcadas en los procesos logísticos de movimiento de recursos materiales. Por supuesto, aquí se abre un amplísimo campo de acción para desarrollar proyectos que permitan sustituir por máquinas los recursos humanos dedicados a tales tareas para, a continuación, reorientarlos hacia otras actividades donde puedan generar mayor valor para la organización.

Inteligencia artificial

Las tecnologías relacionadas con el tratamiento intensivo de grandes volúmenes de datos y con el aprendizaje de las máquinas se encuentran en la base de la que se considera la mayor disrupción de los próximos años: la inteligencia artificial.

Los analistas de Gartner¹² estiman que su potencial permitirá a las organizaciones adaptarse a nuevas situaciones y solucionar problemas a los que nadie se había enfrentado anteriormente. En consecuencia, recomiendan a las organizaciones que quieran destacar en este campo que presten especial atención a las siguientes tecnologías: aprendizaje profundo, inteligencia artificial general, vehículos autónomos, computación cognitiva, drones comerciales, interfaces de conversación con usuarios,

¹² GARTNER INC.: «Gartner says by 2020, Artificial Intelligence Will Create More Jobs Than It Eliminates». 2017.

gestión de ontología y taxonomía empresarial, *machine learning*, *smart dust*¹³, robots inteligentes y trabajo inteligente.

Según una encuesta desarrollada por el MIT, el 85% de los directivos considera la inteligencia artificial como una tecnología importante que permitirá a sus compañías entrar en nuevos negocios y obtener ventajas competitivas. En cambio, menos del 39% de esas organizaciones tiene algún tipo de estrategia respecto a la inteligencia artificial. Y en el ámbito público, ¿Cuántos Gobiernos nacionales están desarrollando un plan estratégico para impulsar la inteligencia artificial? El presidente francés ya ha anunciado sus planes tomando la sanidad y el transporte como epicentro del proyecto. Por otro lado, China se presenta claramente lanzada a la conquista de la hegemonía mundial en este conjunto de tecnologías. Más recientemente, el presidente ruso ha dado instrucciones a su Gobierno para que cree una estrategia nacional de investigación y desarrollo de inteligencia artificial. Por supuesto, las grandes multinacionales norteamericanas llevan tiempo trabajando en ello y, paralelamente, atrayendo todo el talento de muchos países aparentemente desinteresados en esta revolución tecnológica, económica y social.

No cabe duda de que la inteligencia artificial va a eclipsar a la conocida ley de Moore¹⁴ como vehículo de innovación. La sociedad asiste a una verdadera carrera para replantearse cómo se harán muchas cosas en el futuro mediante la inteligencia artificial, cómo se puede incorporar a los productos y servicios existentes o cómo integrarla para evitar quedar rezagado frente a los que consigan hacerlo. De cualquier forma, la carrera ya ha empezado y muchas organizaciones siguen en la línea de salida.

Pero precisamente del ámbito armamentístico proceden las principales preocupaciones respecto al desarrollo de estas tecnologías. Más de cien expertos en robótica e inteligencia artificial han dado la voz de alarma y han pedido en una carta abierta dirigida a la ONU que se prohíba la creación de robots soldado y de armas autónomas letales¹⁵. Recalcan que es imprescindible una regulación del uso de la inteligencia artificial antes de que sea demasiado tarde y temen que, de no ser así, estas tecnologías puedan

¹³ *Smart dust* o el polvo inteligente, es una red inalámbrica de minúsculos sensores microelectromecánicos, robots o dispositivos que pueden detectar señales de luz, temperatura, vibraciones, etc.

¹⁴ La ley de Moore expresa que aproximadamente cada dos años se duplica el número de transistores de un microprocesador.

¹⁵ Disponible en: <https://futureoflife.org/autonomous-weapons-open-letter-2017>.

utilizarse para operar ejércitos de robots que posibilitarán el control masivo de la población o el enmascaramiento de actividades humanas no éticas.

También en el sector privado algunas compañías, como Google¹⁶, han publicado su declaración de principios respecto a la inteligencia artificial.



Figura 4: Inteligencia artificial. Fuente: Telefónica.

En todo caso, no cabe duda de que la inteligencia artificial va a condicionar de forma clave la evolución de la sociedad y su capacidad de generación de riqueza. Urge, por tanto, avanzar en el análisis de su estrategia y su modelo de gestión. Condicionará la vida de los ciudadanos y temas tan sensibles como sus derechos, libertades y, en definitiva, su modo de vida en una nueva sociedad en la que las máquinas, gracias a potentes esquemas de aprendizaje, realizarán cada vez más tareas y con una eficiencia superior a la del hombre.

¹⁶ «AI at Google: our principles», 7 de junio de 2018.

Realidad virtual¹⁷ y realidad aumentada¹⁸

Otra característica de algunas de las tecnologías incipientes es que, poco a poco, estarán más focalizadas en las personas, de forma que llegarán a ser más transparentes, tendencia que se ha de acelerar a medida que se adapten a todas las facetas de la vida humana. En esta orientación se encuentran la impresión 4D, la realidad aumentada, los interfaces ordenador-cerebro, el hogar conectado, la realidad virtual o los displays volumétricos.

En particular, en el marco de actuación propio de las Fuerzas Armadas adquirirán gran relevancia la realidad virtual y la realidad aumentada. Ambas ofrecerán multitud de escenarios que enriquecerán todo tipo de actividades, desde trabajos independizados de lugar y tiempo, hasta posibilidades de todo tipo aplicadas al aprendizaje.

Mientras la realidad virtual ofrece grandes expectativas en la simulación de escenarios para el adiestramiento militar y la preparación de operaciones, la realidad aumentada presenta un amplio abanico de usos prácticos, más cercanos a las actividades ordinarias, para configurar un ecosistema cada vez más potente. En definitiva, la realidad aumentada constituye una nueva interfaz de usuarios para un número incremental de aplicaciones y suficientemente maduro para convertirse en una parte integrante de la vida cotidiana.

Más allá de la simple proyección a corta distancia de los ojos de una serie de imágenes que permiten la creación de un entorno inmersivo o de una capa superpuesta sobre la realidad, la realidad aumentada posibilita la redefinición de una buena parte del trabajo diario, como, por ejemplo, la capacidad de interactuar con la información, el aprendizaje y una amplísima variedad de tareas más. Se trata de una tecnología que trasladará su impacto a una gran cantidad de actividades y se convertirá en prácticamente ubicua.

Por su parte, la realidad virtual inmersiva, que encuentra sus orígenes fundamentalmente en el mundo de los videojuegos, generó inicialmente una atención mucho mayor que la realidad aumentada. Actualmente, en cambio, todo indica que será esta última la que,

¹⁷ La realidad virtual es un entorno de escenas u objetos de apariencia real. La acepción más común refiere a un entorno generado mediante tecnología informática, que crea en el usuario la sensación de estar inmerso en él.

¹⁸ La realidad aumentada es el término que se usa para definir la visión de un entorno físico del mundo real, a través de un dispositivo tecnológico. Este dispositivo o conjunto de dispositivos, añaden información virtual a la información física ya existente, es decir, una parte sintética virtual solapada a la real.

en el futuro, atraerá una mayor atención y un mayor número de aplicaciones prácticas en un plazo de tiempo razonablemente cercano.

Enernet¹⁹

A principios de 2018, el primer ministro del Gobierno del sur de Australia anunciaba un acuerdo con la empresa Tesla para dotar de techos solares y baterías acumuladoras a 50.000 hogares de dicha región con la finalidad de crear la mayor central eléctrica virtual del mundo. Será el primer gran proyecto de aplicación del concepto «enernet». El proyecto se basa en instalar en los hogares de forma gratuita los paneles solares y las baterías *Powerwall* de Tesla a cambio de la cesión de la energía generada y su venta a los usuarios a precios ventajosos, con el correspondiente ahorro en sus facturas. El resultado final equivaldrá a la construcción de una central eléctrica de 250 megavatios, con una capacidad de almacenamiento de 650.

En definitiva, enernet significa la aplicación del modelo en red de internet a la generación de energía eléctrica, aprovechando la disponibilidad de la fuente de energía más inagotable, el sol. Lógicamente, la ciudadanía interconectada podrá equilibrar esa energía en función de sus niveles de producción y de gasto. Dicha interacción podrá realizarse por medio de transacciones basadas en tecnología *blockchain*.

Desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas, este modelo de generación de energía distribuida en un escenario en el que irá aumentando progresivamente el número de vehículos y dispositivos alimentados con energía eléctrica, con fuerzas desplegadas o con instalaciones críticas como hospitales de campaña, aeródromos o centros de mando y control de diversa naturaleza, presenta prometedoras expectativas.

De la misma forma que, en su momento, internet o la computación distribuida supusieron un alto impacto, es de esperar que enernet, más allá de las implicaciones medioambientales, conlleve cambios significativos en la planificación y empleo de muchos recursos y operaciones del Ministerio de Defensa.

¹⁹ La palabra «enernet» se encuentra compuesta por dos vocablos: energía y red. Se configura como una red de energía dinámica, construida alrededor de la generación, acumulación y entrega de energía limpia, que considera la aplicación del modelo de internet a la producción de energía eléctrica y que se basa en los avances tecnológicos.

Blockchain

No se puede dejar de citar esta tecnología emergente llamada a revolucionar la práctica totalidad de los procesos de negocio introduciendo cambios radicales en la forma de acceder a los datos y en las capacidades de proceso. Innovaciones que, por supuesto, también afectarán a los procesos de la defensa²⁰ como, por ejemplo, el control de las cadenas de suministro, los mecanismos de ciberseguridad o la activación de sistemas de armamento.

Blockchain es la esencia de la transaccionalidad. Todo aquello que pueda ser definido como una transacción, sea un intercambio económico o de otro tipo, tendrá como base una cadena de bloques, una solución elegante e imaginativa diseñada para garantizar su integridad. La adopción de *blockchain* en todos los sectores de la sociedad determinará una fortísima ganancia de agilidad y el cambio en el funcionamiento de muchos mecanismos. Su impacto se verá en todas partes, incluyendo nuevas alternativas para otras tecnologías conocidas, como se ha señalado en el caso de enernet.

Blockchain (literalmente, cadena de bloques) es una tecnología que forma parte de las denominadas tecnologías de registro distribuido (*DLT*, por sus siglas en inglés). Permite gestionar datos, órdenes, transacciones, activos y *tokens*²¹, mediante un sistema de registro distribuido o descentralizado que se anota en bloques de información, los cuales 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, en modo equivalente a un libro contable digital del que hay tantas copias idénticas como miembros de la red.

Por tanto, mediante *blockchain* se puede crear una base de datos distribuida, descentralizada, compartida y replicada, que puede ser pública o privada, permissionada (accesible solo a quienes son admitidos como miembros de la red) o no permissionada

²⁰ PALOMO-ZURDO, Ricardo: *Blockchain: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa*. Documento de Opinión IEEE 70/2018. Disponible en: <http://www.iee.es/contenido/noticias/2018/07/DIEEEEE079-2018.html>.

²¹ *Token* es un mecanismo que se le da a un usuario autorizado de un servicio informático para facilitar el proceso de autenticación.

(de acceso libre para cualquier usuario que desee hacerlo mediante la instalación del software libre apropiado).

Blockchain es conocido como el «internet del valor» o el «internet de la confianza», frente al actual «internet de la información», dado que permite transferir valor o activos digitalizados entre los usuarios, frente al actual internet que solo permite enviar información o copias de activos. En definitiva, la propia red actúa como fedatario introduciendo sistemas de confianza entre desconocidos, ya que usuarios que no confían plenamente unos en otros deben mantener un consenso sobre la existencia, el estado y la evolución de una serie de factores compartidos.

Una de las redes *blockchain* permisionadas a nivel nacional es *Alastria*²² compuesta por más de 200 miembros. Desgraciadamente, en septiembre de 2018, la presencia del sector público se limitaba a unas pocas empresas públicas. Sin duda, sería positivo que la Administración General del Estado se subiera a esta ola de innovación que, con toda seguridad, tendrá implicaciones para el marco legislativo de la sociedad digital que, lógicamente, afectarán a todos los sectores de la Cuarta Revolución Industrial.



Figura 5: Tecnología *blockchain*. Fuente: Cryptoconsulting.info.

Precisamente su naturaleza de sistema distribuido, en contraposición a los habituales modelos centralizados, es lo que impulsará el cambio de muchos modelos de negocio, marcos de gestión y de organización institucional. En el ámbito de la defensa las iniciativas de aplicación son múltiples:

²² Disponible en: <https://alastria.io>.

- ✓ Control de la integridad de los componentes de las cadenas de suministro que proveen los sistemas de defensa.
- ✓ Detección y protección frente a amenazas diseñadas para permanecer ocultas en las redes (proyecto ya emprendido por la Agencia norteamericana DARPA)²³.
- ✓ Logística, adquisiciones e internet de las cosas (proyectos en fase inicial por parte de la Agencia NCIA²⁴ de la OTAN).
- ✓ Desarrollo de sistemas de mensajería militar que sean seguros y no hackeables.

En todo caso, no hay que olvidar que, a pesar de su interés y prometedor futuro, las tecnologías de cadena de bloques todavía deben sortear algunos riesgos y vencer algunas desconfianzas, por lo que requerirán un dilatado periodo de maduración hasta que superen la fase de experimentación y se generalice su implantación.

Así será la defensa después de la transformación digital

En 2013, el entonces jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Rusia, el general Valery Gerasimov, publicó el artículo «El valor de la ciencia está en la previsión» donde se exponía una nueva táctica que se ha convertido en la moderna arma de la guerra contemporánea: hackear²⁵ al enemigo para generar un ambiente de permanente inquietud y conflicto. Así nació la «propaganda 2.0».

Por su parte, Lisa-María Neudert, investigadora del Oxford Internet Institute, señalaba²⁶ que la novedad no es la propaganda en sí como herramienta de manipulación, sino que la diferencia con el siglo pasado radica en lo sencillo, rápido, global y barato que resulta crear una campaña que incline la balanza hacia uno u otro lado. Los hábitos en internet se han convertido en la nueva munición de la guerra digital. Como una de las consecuencias de esta guerra surge el término «posverdad»²⁷ como distorsión deliberada de la realidad, manipulando creencias y emociones con el fin de influir en la

²³ DARPA: Defense Advanced Research Projects Agency (Agencia de Proyectos e Investigación Avanzados de Defensa).

²⁴ NCIA: NATO Communications and Information Agency (Agencia de Información y Comunicaciones de la OTAN).

²⁵ Hackear consiste en acceder sin autorización a computadoras, redes o sistemas informáticos, o a sus datos.

²⁶ Disponible en: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/the-team/research/lisa-maria-neudert/>.

²⁷ MARTÍNEZ DÍAZ, Gonzalo: *La posverdad y el resquebrajamiento del orden liberal*. Documento de Opinión IEEE 93/2018. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2018/DIEEO93-2018Posverdad.html>.

opinión pública y las actitudes sociales de la población objetivo. Los investigadores estiman que una noticia ficticia se disemina a 1.500 usuarios en 10 horas, mientras que una historia contrastada tarda unas 60 horas en alcanzar al mismo número de personas. Se trata de una nueva arma que ya han empezado a utilizar todo tipo de organizaciones, tanto privadas como estatales; se trata de la guerra digital.

Por lo tanto, los responsables de la defensa nacional deben conocer el alcance del problema y, de este modo, estar en condiciones de prevenirlo o, en su caso, de resolverlo. Para ello, los mencionados escalones directivos necesitan orientar la actividad de los procesos de defensa hacia la generación de datos analizables y, seguidamente, asimilar que tareas pueden realizar los algoritmos.

La guerra de la desinformación

El concepto de «guerra de información»²⁸, surgido a finales del siglo XX, engloba numerosos aspectos propagandísticos y de guerra psicológica encaminados a debilitar y derrotar al enemigo sin necesidad de un enfrentamiento físico. No obstante, la guerra de información se diferencia tanto de la propaganda como de la guerra psicológica por los tiempos en los que se ejecuta y por los destinatarios que tiene esta última; mientras que la propaganda intenta convencer a una audiencia de una determinada idea, la guerra informativa va mucho más lejos, al intentar mermar las capacidades defensivas y ofensivas del enemigo, debilitando la competencia de sus élites para tomar decisiones. Por su parte, la guerra psicológica va encaminada a atacar y adulterar las percepciones cognitivas de las Fuerzas Armadas y de la población enemiga en tiempos de guerra, mientras que en la guerra de información este fenómeno puede producirse también en tiempo de paz.

La guerra de información se caracteriza por tres rasgos específicos: se ejecuta a través de los medios de difusión masiva de información; se dirige a combatientes y no combatientes; y se enfoca a enemigos internos y externos. Por lo tanto, el concepto engloba prácticamente todos los aspectos relativos a la recogida, análisis, procesamiento y gestión de la información, siendo esta última una variable crucial tanto

²⁸ MORENO MERCADO, José Manuel: *Evolución histórica de la gestión de la información en conflictos bélicos*. Documento Marco 18/2017. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2017/11/DIEEEM18-2017.html>.

en el desarrollo de acciones bélicas como en operaciones de debilitamiento de carácter político.

Actualmente, dentro de un contexto de situación de paz, en algunos países ajenos al modelo democrático occidental, el Gobierno dedica más personas a la eliminación y manipulación de contenidos en las redes sociales que a otras fuerzas convencionales de su ejército, es decir, una parte significativa de la población se dedica, en su día a día, al trabajo, digno del «Ministerio de la Verdad» de Orwell²⁹, de fabricar una realidad alternativa para el resto de sus conciudadanos, eliminando toda participación anónima, crítica o considerada no aceptable, e insertando opiniones laudatorias hacia el Gobierno en foros, redes y periódicos utilizando múltiples cuentas para simular un apoyo masivo. No es el único caso de régimen político en el que miles de trolls³⁰, bots y cuentas falsas dedican su día a día a proteger el liderazgo del máximo mandatario de la nación y a manipular el panorama político a su favor. Para estos fines utilizan un conjunto de herramientas y técnicas de automatización de la desinformación.

Lógicamente, estas herramientas que, por ejemplo, hoy se utilizan de manera organizada y siguiendo estrategias definidas para manipular y generar estados de opinión en procesos electorales de otros países, están disponibles y en proceso de continuo aprendizaje y mejora para ser empleadas en una situación de confrontación militar, tanto dirigidas a la población propia como a la del país en conflicto. La combinación de las técnicas de manipulación de imágenes, de audios y de cualquier pieza de información, unido a la referida potencia multiplicadora de las noticias falsas, conforma un auténtico coctel idóneo para la guerra de la información. Esta moderna arma digital ya se viene utilizando a diario en múltiples escenarios, como el conflicto de Oriente Próximo y, como ya se ha señalado, será necesario un importante esfuerzo en el nivel educativo de la población para combatir sus efectos. En el aire queda la duda de si todos los gobernantes están convencidos en cualquier circunstancia, de las bondades y beneficios, de contar con una población altamente cualificada desde el punto de vista digital y capaz de razonar y analizar de una forma objetiva cual es el grado de verdad de lo que se publica a cada instante en los medios digitales.

²⁹ ORWELL, George. 1984.

³⁰ *Troll* es una persona que publica en internet mensajes provocadores, irrelevantes o fuera de lugar, con la intención de molestar o provocar una respuesta emocional negativa en los usuarios y lectores.

La logística militar

Sin duda, multitud de actividades en el universo de la logística militar cambiarán de forma significativa en los próximos lustros.

En primer lugar, los almacenes parecen el escenario idóneo para que algunos de los trabajos pertenecientes a la categoría 4D contemplen la sustitución de trabajadores humanos por robots en no pocas tareas aburridas, sucias o peligrosas.

Tanto en los almacenes y parques situados en territorio nacional como en aquellos otros proyectados en zonas de operaciones, así como en las tareas de abastecimiento y suministro entre los diferentes centros logísticos, se impondrán pautas y protocolos focalizados en la eficiencia y en la automatización, con la finalidad de mejorar la velocidad de respuesta, eliminar la tasa de errores e incidencias y, además, disponer de una mayor trazabilidad del proceso de provisión de recursos. En este contexto, los vehículos de conducción autónoma adquirirán un protagonismo relevante en los almacenes antes de dar el salto a la vía pública. Evidentemente, este proceso de innovación tendrá, entre otras, varias consecuencias interesantes: por un lado, la eficiencia de la cadena logística implicará un incremento en el grado de operatividad y disponibilidad de las fuerzas militares; por otra parte, la reducción de personal dedicado a tareas manuales permitirá su asignación a otras actividades y puestos con mayor valor para la operatividad de las unidades militares; a la postre, constituirá un soporte fundamental para la mejora de los procesos corporativos de gestión de activos.

Naturalmente, en el último tramo de la cadena logística, el del suministro directo a las fuerzas desplegadas, el reparto aéreo a través de drones se convertirá en práctica habitual.

Por otra parte, se atisba que la flota de vehículos protagonizará numerosos cambios. De un lado, como ya se ha comentado en relación al Ejército estadounidense, se generalizará el empleo de vehículos eléctricos. Además, este proceso se relacionará con los nuevos métodos de generación y distribución de energía, como la citada enernet.

Además, se incrementará el nivel de monitorización de los vehículos de combate, de modo que, por ejemplo, se pueda desencadenar el aviso inmediato a los servicios de emergencia en caso de accidente u otro tipo de incidencia o bien, en otros casos, puedan recibir indicaciones sobre circunstancias especiales o restricciones de movimiento. A

modo de ejemplo, en Dubai ya se está realizando una experiencia piloto de vehículos con matrículas inteligentes que centralizan la gestión de la sensorización del vehículo³¹.

Finalmente, este paradigma de vehículos monitorizados permitirá incrementar el nivel de automatización de los sistemas logísticos y, por tanto, la agilidad y velocidad de respuesta de la cadena de provisión de recursos.

Por supuesto, no hay que olvidar que todos estos procesos de robotización de actividades logísticas estarán controlados y supervisados por humanos, de forma que, tras un periodo inicial de adaptación al nuevo entorno y operativa, los robots serán percibidos como valiosos colaboradores para tareas más o menos ingratas, antes que como una amenaza que sustituyen a las personas.

Robótica y plataformas autónomas para el combate

A pesar de las referidas, y prudentes, reticencias de más de un centenar de expertos en inteligencia artificial acerca de la aplicación de estas tecnologías a la robotización y las armas autónomas letales, no cabe duda de que los ambientes operativos militares están repletos de actividades peligrosas. Parece lógica la introducción de robots para la realización de buena parte de dichas actividades.

Además de reforzar y mejorar los actuales mecanismos internacionales de control de la fabricación y transferencia de armamento, resulta conveniente que los organismos multinacionales promuevan salvaguardas que garanticen que las plataformas autónomas de combate, y los eventuales robots soldado, siempre permanezcan bajo el control de profesionales adecuadamente cualificados y acreditados.

Como siempre, la tecnología crea posibilidades y capacidades que, cuando se usan de forma malintencionada, descubren nuevas vulnerabilidades para una sociedad no educada ni concienciada para tales supuestos. En todo caso, la causa de los problemas hay que buscarla en la condición humana antes que en las nuevas tecnologías que, a la postre, solo son herramientas que, generalmente, llegan cargadas de beneficios para la colectividad.

Por un lado, los vehículos eléctricos y autónomos, provistos de los sensores adecuados a su misión operativa, ganarán presencia en las zonas de operaciones. Naturalmente,

³¹ DANS, Enrique: Blog disponible en: <https://www.enriquedans.com>.

los datos generados por dichos sensores servirán para alimentar diversos algoritmos de *machine learning* propios de las diversas funciones del combate. Un papel muy relevante en esta operativa corresponderá a la hiperconectividad que proporcionarán las comunicaciones de nueva generación, como 5G, probablemente el mayor salto tecnológico de la historia de las telecomunicaciones.

Pero probablemente, los drones serán las plataformas autónomas con mayor impacto en la operativa diaria de los ejércitos. Los drones del mañana serán más furtivos, más rápidos, más computarizados, mejor equipados para la guerra electrónica, más letales, más autónomos y, en algunos casos, capaces de desplegar como grupos de minidrones. Los sensores *ISR*³² serán mucho más inteligentes. La próxima generación desarrollará *UAV*³³ más rápidos, más maniobrables y tal vez sigilosos; incluso servirán de apoyo para los aviones de combate tripulados. Por supuesto, los algoritmos implementados permitirán a los drones llevar a cabo una gama mucho más amplia de funciones sin necesidad de intervención humana como la detección, selección de objetivos, puntería de armas, etc.



Figura 6: Plataforma Aérea Sensorizada de Inteligencia. Fuente: Ejército de Tierra.

En general, los desarrollos con inteligencia artificial permitirán que las plataformas autónomas no tripuladas puedan tomar más decisiones y realizar más funciones por sí mismas. El escenario más probable es que varios drones serán controlados por un solo

³² *ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

³³ *UAV: Unmanned Aerial Vehicle* (Vehículo Aéreo no Tripulado).

humano, es decir, una persona realizará el mando y el control y los drones ejecutarán las funciones asignadas.

Los drones podrán abrirse camino en las áreas de mayor riesgo para reducir los riesgos de las aeronaves tripuladas, probar y desafiar las defensas antiaéreas, identificar y neutralizar francotiradores o aumentar considerablemente la capacidad *ISR* y de las armas de una misión dada.

En todo caso, con el horizonte de 2030 los algoritmos no permitirán que las plataformas no tripuladas puedan responder o reaccionar de forma autónoma a desarrollos imprevistos en un entorno dinámico y cambiante. Por otra parte, las doctrinas de los ejércitos exigirán por norma general que un humano se ocupe del mando y control ante un supuesto de uso de la fuerza letal.

El combatiente conectado

El incipiente mundo de los *wearables*³⁴ encuentra en la figura del combatiente un enorme entorno de experimentación y aplicación. Por una parte, la capacidad de capturar datos del entorno físico donde opera el soldado le convierten en un generador de datos con los que alimentar algoritmos de naturaleza táctica. Desde otro punto de vista, estos pequeños dispositivos permitirán monitorizar el estado de salud del combatiente y, por tanto, contar con datos objetivos para la detección y tratamiento de cualquier trastorno de sueño, salud cardiovascular e, incluso, salud mental.

Lógicamente, la existencia de un interés comercial en este tipo de soluciones conlleva que los sensores reduzcan progresivamente su tamaño y la precisión de sus datos en reducidos plazos de tiempo; al mismo tiempo, las baterías van aumentando su eficiencia. Otra funcionalidad con la que ya se está experimentando son los *wearables* en forma de cámaras adosadas a la ropa que toman imágenes animadas a intervalos establecidos de manera automática de forma que, al final, se obtiene un video. *Google* ya ha lanzado un proyecto en esta línea mediante su producto *Google Clips*.

Todos estos avances redundarán en un combatiente mejor preparado y protegido, tanto en el transcurso de la preparación como durante la ejecución de sus misiones operativas. Pero, además, la disponibilidad de abundantes datos permitirá analizar las situaciones del combate y, en su caso, mejorar las técnicas y doctrinas en pro de mayores niveles de protección y eficacia del combatiente.

³⁴ *Wearable* es un dispositivo electrónico que el usuario puede llevar incorporado en su ropa.

La sanidad

Indudablemente, el campo sanitario se presenta propicio a numerosos y revolucionarios cambios a los cuales no escapará la sanidad militar. El paradigma de la atención médica evolucionará hacia un futuro en el que no se recurrirá al sistema de salud únicamente al detectar síntomas de una enfermedad, sino que un conjunto de dispositivos y técnicas permitirán monitorizarla de manera continuada.

En el trasfondo de esta revolución vuelven a aparecer los datos como combustible para entrenar algoritmos y conseguir que una máquina sea capaz de entender qué esconden esos datos en un tiempo próximo al real; por ejemplo, los datos capturados mediante radiografías, escáneres, tomografías, resonancias magnéticas, etc. El uso de herramientas de diagnóstico mediante imagen ha ido creciendo a lo largo del tiempo y, además de ser profusamente utilizado, supone un importante elemento de coste: donde antes un médico tenía que procesar manualmente unas pocas imágenes, ahora es perfectamente habitual que en una sola prueba se obtengan cientos de imágenes en finas capas, en procesos que pueden llegar a ser profundamente tediosos y que incrementan la probabilidad de error debido al cansancio o la pérdida de atención. Frente a ello, un algoritmo ofrece la capacidad de reconocer elementos de diagnóstico en una imagen. A medida que esos algoritmos son entrenados con más y más imágenes y sus posteriores resultados diagnósticos, esa posibilidad se convierte en una realidad. Es fácil imaginar los beneficios de estos diagnósticos para las fuerzas desplegadas en zonas de operaciones y asistidas desde cualquier lugar lejano.

Como se ha señalado anteriormente, los *wearables* tendrán un activo protagonismo en el nuevo modelo sanitario que podría describirse como «llevar al médico en la muñeca»: sensores no intrusivos de medición de glucosa, dispositivos para realizar analíticas con carácter preventivo o para confrontar con los datos genéticos del interesado, etc. En definitiva, un nuevo modelo de gestión de la salud basado en los datos de los miembros de la organización que son tratados por medio de algoritmos con la única finalidad de disponer de unos recursos humanos saludables y con todas sus capacidades.

El uso de pulseras de monitorización de la actividad física de los componentes de las fuerzas será otra realidad: cualquier ejército está interesado en disponer de recursos sanos y con hábitos de ejercicio más saludables.

El futuro apunta hacia un entorno cada vez más controlado en el que la mayoría de los riesgos puedan ser detectados de manera inmediata: un modelo de salud basado cada vez más en la prevención. Será el médico quien monitorice a sus pacientes y les contacte cuando sea necesario. Su rol seguirá siendo imprescindible para evitar lecturas alarmistas de los datos proporcionados por los *wearables* o, en otros casos, para contextualizar la menor precisión de dichos dispositivos en comparación con los dispositivos de carácter profesional.

Las experiencias en esa dirección de una atención sanitaria preventiva son múltiples: cepillos de dientes conectados que deben utilizarse en combinación con una aplicación de teléfono inteligente para transmitir datos sobre los hábitos de higiene bucodental; pulseras u otro tipo de *wearables*, superficiales o insertados en el cuerpo, para detectar trastornos del sueño o eventos de hipertensión; o pastillas que contienen sensores y que, al ser ingeridas, suministran variada información sobre el estado del individuo.

Claramente, la sensorización a cada vez más niveles supone una de las avenidas de investigación más interesantes en el mundo de la medicina. Esta ciencia se está redefiniendo en función de las posibilidades que proporciona la tecnología, y generando un entorno completamente diferente, que requerirá una drástica redefinición de muchos conceptos.

Tecnología, ética y herramientas para la defensa: qué se ve más allá

Los años venideros serán testigo de una revolución tecnológica sin precedentes, caracterizada por la convergencia de una serie de tecnologías que se unen entre sí para generar productos y servicios inimaginables hace unos pocos años.

El Ministerio de Defensa, como el resto de las Administraciones Públicas, afronta un amplio abanico de desafíos que amenazan su viabilidad a largo plazo o la propia fortaleza de la institución en el marco de una sociedad digital³⁵. Por tanto, debe pergeñar sus inversiones digitales con una visión estratégica de largo plazo a fin de prosperar en una época de cambios exponenciales³⁶. La planificación de dichas inversiones estratégicas debería comenzar hoy mismo. Naturalmente, dicha estrategia ha de difundirse

³⁵ *Entorno operativo 2035*. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/entorno_operativo_2035.pdf.

Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama_de_tendencias_geopoliticas_2040.pdf.

³⁶ GARTNER INC.: «How the Operating Model for Government in 2030 Drives Actions Today». 2018.

convenientemente a las personas, como poseedoras del conocimiento sobre los procesos de la defensa y como encargadas de su ejecución; sin información y sin conocimiento de lo que se quiere alcanzar, sería difícil llegar al resultado propuesto³⁷.

La alta dirección debería asimilar e incorporar a su acervo y estilo de liderazgo que el futuro no es simplemente una cuestión de tecnología. Antes bien, es cuestión de curiosidad, de vocación por probarlo todo, de inquietud y de ganas de mejorar; el mañana es cuestión de actitud. Una organización que no sea capaz de crear y alimentar esa actitud en sus directivos se encontrará, antes o después, con problemas de viabilidad de difícil solución. Quien no lo perciba así, probablemente sea parte del problema antes que de la solución. Dado que las responsabilidades de dirección de las organizaciones cada vez tendrán menos de magia y más de ciencia, será necesario que dichos escalones sean capaces de valorar qué se puede pedir a un algoritmo, qué posibilidades reales tiene de generar resultados tangibles o qué tiempos de desarrollo cabe esperar en un proyecto basado en datos.

La transformación digital ha comenzado en las empresas de todo el mundo y las organizaciones deben convertirse en *Data-Driven Decisions Companies*. Esta es una nueva era donde el *big data* no solo ha suministrado a las tecnologías de *machine learning*, sino que está llegando el tiempo de la inteligencia artificial, con plataformas que utilizan redes neuronales con *deep learning*³⁸ para evolucionar hacia las *AI*³⁹ *Driven-Decisions Companies*. La inteligencia artificial supone una auténtica revolución tecnológica con implicaciones éticas y sociales para cualquier actividad humana. Requiere de profundas reflexiones sobre hacia dónde se dirige el mundo, los principios éticos asociados al desarrollo de sus algoritmos y, en definitiva, las reglas que deben presidir la evolución de estas tecnologías. Dichas reflexiones deben desarrollarse en todos los ámbitos, de forma realista y alejada del tremendismo. Como en tantas otras ocasiones, muchos de los problemas que surgen alrededor de la tecnología no tienen su origen en que sea diseñada con objetivos potencialmente perjudiciales, sino en el hecho de que sea gestionada de manera incorrecta, con un nivel deficiente de seguridad, con graves errores en los procedimientos o ignorando que en el mundo existen personas malintencionadas o con oscuros intereses. Para dicho análisis parece imprescindible

³⁷ MARTÍN DE LOPE, Luis Ignacio: *Conocimiento: Factor crítico para ejecutar la estrategia*. itSMF España. 2012.

³⁸ *Deep learning* consiste en un aprendizaje profundo. Es una clase de algoritmos ideados para el *machine learning*.

³⁹ *AI: Artificial Intelligence* (inteligencia artificial).

contar con personas que tengan profundos conocimientos en la materia y ponerse a salvo de los miedos irracionales, la desinformación, la demagogia o el populismo. Buena parte del futuro de la sociedad está en juego con el establecimiento de principios razonables y con sentido a la hora del desarrollo de algoritmos de inteligencia artificial. Otras tecnologías concurrirán con la inteligencia artificial para reconfigurar de manera irreversible los procesos, productos y servicios del ámbito de la defensa. Contar con los mejores profesionales es importante, pero la clave está en el hecho de reconfigurar las actividades y procesos de dicho ámbito, de modo que permitan generar datos estructurados que puedan ser utilizados para entrenar a los correspondientes algoritmos. Naturalmente, el aseguramiento de todo el caudal de datos a tratar por los nuevos algoritmos constituye un desafío mayúsculo.

Por supuesto, las implicaciones de esta ola de innovación son muchas y profundas. Entre otras cosas, la sociedad del futuro tendrá que repensar y replantear el concepto de trabajo, tendrá que delimitar cuál es el espacio de las personas y cuál el de las máquinas. ¿Y si el desarrollo de la inteligencia artificial, en realidad, terminara creando muchos más puestos de trabajo de los que elimina, como postulan algunos estudios llevados a cabo por Gartner o permitiese que los trabajos existentes añadiesen más valor?, ¿Y si la automatización de los trabajos resultara ser la clave para el progreso de la sociedad?

Aunque la eliminación de determinados trabajos es susceptible de generar tensiones sociales, en el caso específico de los procesos de negocio de la defensa, la abundancia de tareas peligrosas justifica sobradamente la introducción de este conjunto de tecnologías. Esta transformación generará una defensa más eficaz y más eficiente, se podrán ajustar los efectivos humanos para focalizarlos en tareas de mayor valor y se mejorará la protección de las fuerzas.

Una nueva defensa para una incipiente sociedad digital en la que, como afirmó el escritor Alvin Toffler⁴⁰: «Los analfabetos del siglo XXI no serán aquellos que no sepan leer o escribir, sino aquellos que no puedan aprender, desaprender y reaprender».

*Jesús Gómez Ruedas**
Coronel (R).

⁴⁰ Alvin Toffler, escritor y futurista estadounidense.

09/2019

9 de septiembre de 2019

*Javier Jordán**

Algunas lecciones del combate
terrestre en el Donbass (2014-2015):
artillería, fuerzas acorazadas y
mecanizadas

Algunas lecciones del combate terrestre en el Donbass (2014-2015): artillería, fuerzas acorazadas y mecanizadas

Resumen:

Los combates de alta intensidad en el Donbass en la segunda mitad de 2014 y primeros meses de 2015 ofrecen numerosas lecciones para las fuerzas terrestres. Este documento centra su atención en tres aspectos: artillería, carros de combate y vehículos blindados.

Palabras clave:

Ucrania, Rusia, Donbass, combate terrestre, guerra por delegación.

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

Documento Marco

09/2019

1

Some ground combat lessons in Donbass (2014-2015): artillery, armoured and mechanized forces

Abstract:

High intensity combats in Donbass region during the second half of 2015 and the first months of 2016 offers numerous lessons for land forces. This document focuses on three aspects: artillery and armoured and mechanized forces.

Keywords:

Ukraine, Russia, Donbass, land warfare, proxy wars.

Introducción

Los conflictos armados ponen a prueba la efectividad de las innovaciones militares¹. Por fortuna, los combates terrestres entre fuerzas convencionales constituyen una rareza en las casi tres décadas transcurridas desde el fin de la Guerra Fría, periodo en que la atención se ha centrado en las misiones de paz y las posteriores operaciones de contrainsurgencia y estabilización. Eso convierte los episodios inusuales de guerra convencional en una oportunidad para validar doctrinas y materiales, y para iniciar nuevos procesos de cambio derivados de las lecciones aprendidas.

Así ocurre con el conflicto del Donbass, en especial durante la segunda mitad de 2014 y el primer trimestre de 2015, cuando se produjeron enfrentamientos entre el Ejército ucraniano y milicias pro-Kiev, por un lado, y milicias separatistas con apoyo de fuerzas irregulares y regulares rusas por otro. En este documento se va a prestar atención a los aspectos relacionados con el empleo de artillería, carros de combate y fuerzas mecanizadas.

Con el fin de contextualizar mínimamente dicho análisis se presentarán las grandes líneas del conflicto armado y de la intervención militar rusa en Ucrania durante ese periodo. Al hacerlo, se obviarán los antecedentes y el transcurso del conflicto en sus dimensiones nacional e internacional pues ya han sido tratados en profundidad en las obras de otros autores y detenerse en ellos nos alejaría del propósito de este documento². Pero antes de nada conviene señalar los obstáculos metodológicos a los que se enfrenta este trabajo.

¹ Sobre el concepto de innovación militar véase 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*, Vol. 37, Núm. 1, (2017), págs. 203-226.

² Para un análisis de las causas políticas del conflicto y de su evolución pormenorizada pueden consultarse, por ejemplo, KASHIN, Vasily; DENISENTOV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, Minneapolis, MN: East View Press; BLACK, J. L.; y JOHNS, Michael (ed.) (2016): *The Return of the Cold War: Ukraine, The West and Russia*, New York: Routledge; KOFFMAN, Michael; MIGACHEVA, Katya; *et al.* (2017): *Lesson from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, Santa Mónica: RAND.

Desafíos metodológicos

El principal obstáculo radica en la escasez de información y la dificultad a la hora de contrastarla. El Gobierno ruso ha negado repetidamente la participación de sus Fuerzas Armadas en el conflicto de Ucrania³, y es indudable que la labor resultaría mucho más sencilla si las lecciones extraídas por el Ejército ruso hubieran sido objeto de debate por sus revistas militares profesionales o sus *think-tanks* de defensa, lugares donde actualmente se encuentran ausentes⁴.

La negativa oficial y el silencio en las publicaciones rusas resultan hasta cierto punto irónicos pues, más allá de las imágenes satélite del despliegue militar ruso difundidas por OTAN, en los campos de batalla han hecho acto de presencia sistemas de armas complejos que solo se encuentran en el inventario de Moscú, sirviendo de prueba los equipos fotografiados y, más aún, los capturados o destruidos⁵. Lo mismo ocurre con los soldados rusos caídos combatiendo en Ucrania; un hecho que Moscú ha tratado de ocultar a través de distintos medios que han provocado indignación en las familias y que han acabado filtrándose⁶. Para el Kremlin son casos aislados de unidades desplegadas en la frontera que se han extraviado involuntariamente en Ucrania o soldados que, a título personal, han dedicado días de permiso para combatir junto a los rebeldes⁷.

En las fuentes ucranianas resulta más accesible obtener información, pero lógicamente ha de ser tomada con cautela. Por un lado, las acusaciones contra Rusia o los separatistas no van siempre acompañadas de evidencias y, por otro, algunos artículos

³ BACZYNSKA, Gabriela ; y TSOLOVA, Tsvetelia (2014): «Russia denies NATO accusations over troops in Ukraine», *Reuters*, November 12; BACZYNSKA, Gabriela (2015) : «Russia says no proof it sent troops, arms to east Ukraine», *Reuters*, January 21.

⁴ Por ejemplo, la obra colectiva de KASHIN, Vasiliy; DENISENTEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, cuyos autores pertenecen a un *think-tank* ruso especializado en defensa, ofrece una de las narraciones más detalladas de la guerra pero sin hacer mención alguna a las fuerzas del Ejército ruso desplegadas en el interior del Donbass.

⁵ Pueden encontrarse numerosos ejemplos en OSCE (2015): «Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine based on information received as of 27 September 2015», 28 September; y «Statement by the Delegation of Ukraine at the 790-th FSC Plenary Meeting», 27 May 2015. Disponibles en: <https://www.osce.org/fsc/161961>. También en el espacio dedicado a dicha cuestión en el sitio web de Inform Napalm, disponible en: <https://informnapalm.org/en/category/news/donbas/>. En cuanto a las imágenes satélite, pueden consultarse en NATO (2014): «NATO releases satellite imagery showing Russian combat troops inside Ukraine», August 28. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112193.htm.

⁶ LUHN, Alec (2015): «They were never there: Russia's silence for families of troops killed in Ukraine», *The Guardian*, January 19.

⁷ Puede consultarse un análisis detallado de estas incongruencias en CZUPERSKI, Maksymilian; HERBST, John; *et al.* (2015): *Hiding in plain sight: Putin's war in Ukraine*, Washington: Atlantic Foundation.

de revistas ucranianas dan la impresión de ser más bien publireportajes no declarados de productos de su industria de defensa⁸.

Al mismo tiempo, páginas web gestionadas por investigadores voluntarios como Inform Napalm, Lost Armour, Minsk Monitor o Bellingcat ofrecen cientos de imágenes, muchas de ellas supuestamente geolocalizadas, que prueban la presencia de equipo militar y de combatientes rusos en el Donbass. No obstante, contrastar la exactitud y completa veracidad de todas sus informaciones es algo que escapa a las posibilidades de cualquier investigador académico. Por tanto, su validez como fuente también ha de ser tomada con prudencia.

Finalmente, llama la atención la práctica inexistencia de análisis detallados sobre las lecciones militares del conflicto, publicados en fuentes abiertas occidentales. El único documento que aborda específicamente dicha cuestión es el de Phillip. A. Karber *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War* presentado como borrador en 2015 en el Historical Lessons Learned Workshop respaldado por el U.S. Army Capabilities Integration Center (ARCIC) del TRADOC, pero que el propio autor señala como «observaciones personales». Otros documentos que analizan las lecciones de Ucrania acaban referenciándolo como fuente prácticamente exclusiva. En el caso del presente trabajo no queda más remedio que depender en cierta medida de él, pero en lo posible se tratará de complementar con otras fuentes que abordan diversos detalles de la guerra de los que también se pueden extraer lecciones.

Breve introducción al conflicto armado y a la intervención militar rusa en Ucrania oriental

Las relaciones entre Kiev y Moscú durante el periodo particularmente crítico de 2014 y principios de 2015 (el alto el fuego de los Acuerdos de Minsk II se inició el 13 de febrero) constituyen un caso extremo de conflicto en la zona gris, evolucionando desde las acciones de inteligencia para alimentar la revuelta popular en el Donbass, a una guerra por delegación (*proxy war*) y finalmente a una «guerra compuesta» con intervención militar limitada y «denegación plausible»⁹.

⁸ Así sucede por ejemplo en algunos artículos de la revista *Ukrainian Defense Review*, disponible en: https://issuu.com/ukrainian_defense_review.

⁹ Para una introducción al concepto de «conflicto en la zona gris» puede consultarse JORDÁN, Javier: «El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo», *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 48 (2018), págs. 129-151. Para el concepto de «guerra compuesta» ver HUBER, Thomas M. (2004): «Compound Warfare: A Conceptual Framework». En

La intervención rusa en apoyo de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk siguió un proceso gradual, adaptado a la evolución de los acontecimientos. En un primer momento la inteligencia rusa, incluyendo efectivos del 45º Regimiento Spetsnaz GRU (inteligencia militar) trató de espolear y catalizar la oposición de la población rusoparlante contra el nuevo Gobierno de Kiev¹⁰. A ello se sumó una intensa campaña de información con especial énfasis sobre la población de Donetsk y Lugansk que se vio facilitada entre otros motivos por la captura de los estudios de radio y televisión de ambas provincias y de las antenas de transmisión¹¹.

Pero tras la experiencia de Crimea, donde el Gobierno ucraniano había reaccionado tarde y tímidamente a la ocupación rusa a finales de 2014, la respuesta a la ocupación de edificios gubernamentales por grupos rebeldes a mediados de abril de ese mismo año en Slavyansk, Kramatorsk, Donetsk y Lugansk, en la región del Donbass, fue mucho más inmediata, aunque no por ello militarmente efectiva. Es destacable que en esta ocasión el control de la escalada que había beneficiado a Moscú durante la ocupación de Crimea no disuadió al Gobierno de Kiev de reaccionar con fuerza ante los conatos de rebelión¹². Las provocaciones alcanzaron su punto culminante con la celebración de un referéndum de autodeterminación y la proclamación de las repúblicas independientes de Donetsk y Lugansk el 22 de mayo. Lo que inicialmente se consideró una operación antiterrorista bajo el control del Servicio de Seguridad Ucraniano (SBU), aunque con participación de unidades del ejército y milicias de voluntarios, pasó a estar dirigida por el Ministerio de Defensa, iniciándose una escalada militar del conflicto¹³.

Al principio, los rebeldes utilizaron armas capturadas a la policía y al ejército. Uno de los incidentes más conocidos lo protagonizó una columna de *BTR*, *BMD-1*, *BMD-2* y un obús autopropulsado *Nona* de 120 mm de la 25ª Brigada Aerotransportada que fue bloqueado por civiles desarmados. Ante unas reglas de enfrentamiento confusas y una evidente falta de liderazgo, los integrantes de la columna terminaron retirándose a pie y

HUBER, Thomas M. (ed.): *Compound Warfare: That Fatal Knot*, Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College Press, págs. 1-9.

¹⁰ UNITED STATES ARMY SPECIAL OPERATIONS COMMAND: «*Little Green Men*»: *a primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014*, Fort Bragg, NC: United States Army Special Operations Command, pág. 54.

¹¹ RÁCZ, András (2015): *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, pág. 81.

¹² KOFFMAN, Michael; MIGACHEVA, Katya; *et al.* (2017): *Lesson from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, Santa Mónica: RAND, pág. 66.

¹³ No obstante, se mantuvo el título de «operación antiterrorista» hasta que pasó a ser denominada «operación de fuerzas conjuntas» en 2018.

abandonando el equipo. Esas armas fueron clave para la defensa inicial de Slavyansk, la primera ciudad donde se ocuparon edificios públicos y donde se ofreció resistencia a la entrada de efectivos gubernamentales dando lugar a un asedio que se prolongó durante dos meses y medio¹⁴. En el mes de mayo, hicieron su aparición los primeros misiles antiaéreos portátiles *Manpads*, derribando dos helicópteros de ataque *Mi-24* en los alrededores de Slavyansk para sorpresa del Ejército ucraniano¹⁵. En la defensa de esa ciudad, los rebeldes también emplearon morteros pesados de 120 mm que consiguieron introducir gracias a una línea de suministro clandestina¹⁶.

En esos primeros compases del conflicto, Rusia proporcionó a los rebeldes sistemas de armas similares al arsenal ucraniano, lo que facilitaba la ambigüedad de su injerencia, al tiempo que amenazaba a Kiev con una intervención militar directa para proteger a la población rusoparlante del Donbass. Esta política propia de una guerra por delegación (*proxy war*), y por tanto en registros elevados del conflicto en zona gris, estuvo vigente entre mayo y julio de 2014 con el propósito de evitar la derrota de los rebeldes y forzar una solución negociada entre estos y el Gobierno de Kiev¹⁷.

Durante la segunda mitad del mes de junio comenzaron a aparecer los primeros carros de combate en el bando rebelde, concretamente el *T-64BV*, disponibles tanto en el inventario del Ejército ucraniano como del ruso, así como artillería MLRS y sistemas de defensa aérea que iban más allá los *Manpads*, como fue el caso del *Buk-M1*¹⁸. Para entonces el Ejército ucraniano ya había logrado movilizarse. Pese a sufrir importantes pérdidas y mostrar síntomas de agotamiento, lanzó a principios de julio una nueva ofensiva. Rusia respondió con los primeros ataques artilleros desde su propio territorio, cuya existencia sin embargo negó¹⁹. A pesar de ello, las fuerzas de Kiev habían alcanzado las afueras de la ciudad de Donetsk a mediados de agosto, casi habían cercado la ciudad de Lugansk y estaban a punto de dividir el territorio controlado por los rebeldes. La estrategia del Gobierno ucraniano pretendía cercar las principales ciudades bajo control de los insurgentes, recuperar la frontera con Rusia y aislar a los rebeldes en distintas a bolsas que posteriormente sometería una a una.

¹⁴ KASHIN, Vasiliy; DENISENTEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, East View Press (versión Kindle), posiciones 3718-36.

¹⁵ *Ibid.*, posiciones 3775-89.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, posiciones 3811-19.

¹⁸ *Ibid.*, posiciones 3556-65.

¹⁹ SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, RUSI Briefing Paper, March, pág. 1.



Figura 1: Sistema de artillería de cohetes *BM-1 Grad* proveniente del Ejército ruso (18ª Brigada del 58º Ejército) capturado a los rebeldes por el Ejército ucraniano en junio 2014. Fuente: BALABAN, Mykola; VOLYANYUK, Olga; *et al.* (2017): *Donbas in Flames. Guide to the Conflict Zone*, Prometheus Center, pág. 39.

Moscú fue consciente de que el mero suministro de armas y municiones no iba a lograr un incremento sustancial del tamaño y poder combativo de las fuerzas rebeldes a corto plazo que, en ese momento, totalizaban entre 19.000 y 23.000 efectivos, frente a los cerca de 40.000 que había desplegado el Gobierno de Kiev en aquella ofensiva. Además, las milicias separatistas estaban lejos de ser una fuerza estructurada y disciplinada. Constituían una amalgama de milicias locales provenientes en algunos casos de bandas criminales, desertores del Ejército Regular ucraniano, voluntarios cosacos y rusos, así como mercenarios chechenos y veteranos del norte del Cáucaso (algunos de ellos encuadrados en el Batallón «Vostok» que más tarde también reclutó a un elevado número de ucranianos)²⁰. Se estima que en julio de 2014 un tercio de los combatientes rebeldes poseían la ciudadanía rusa²¹. Los servicios de inteligencia rusos, tanto el militar (GRU) como el interno (FSB), mantenían redes de contacto e influencia sobre dichas

²⁰ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, Osprey Publishing, págs. 19-31; ROBINSON, Paul (2016): «Explaining the Ukrainian Army's Defeat in Donbass in 2014» en BLACK, J. L.; y JOHNS, Michael (ed.) (2016): *The Return of the Cold War: Ukraine, The West and Russia*, (versión Kindle) posiciones 3012-26; RAUTA, Vladímir (2016): «Proxy agents, auxiliary forces, and sovereign defection: assessing the outcomes of using non-state actors in civil conflicts», *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, Núm. 1, págs. 4-9.

²¹ WESTERLUND, Fredrik; y NORBERG, Johan (2016): «Military Means for Non-Military Measures: The Russian Approach to the Use of Armed Force as Seen in Ukraine», *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 29, Núm. 4, pág. 593.

milicias, pero sin alcanzar un control efectivo de todas ellas²². Este último habría sido uno de los objetivos del despliegue de los mercenarios del Grupo Wagner vinculado al GRU²³.

Para evitar la derrota rebelde Moscú optó por una intervención militar directa, limitada y encubierta, tratando de permanecer en la ambigüedad de la zona gris. Por un lado, reconocía al Gobierno de Kiev desde mayo de ese mismo año, tras el derrocamiento del presidente Yanukovich en febrero que comprensiblemente tachó de ilegítimo²⁴. Pero por otro, continuó el suministro clandestino de armas a los rebeldes e inició a partir del mes de agosto una intervención en toda regla a favor de los separatistas con números difíciles de conocer con exactitud, ya que las estimaciones abarcan entre los 3.500 y los 6.500 efectivos ese mes de agosto hasta un techo de 10.000 a finales de 2014²⁵.

Los primeros en cruzar la frontera fueron destacamentos de reconocimiento y sabotaje procedentes de la 2ª y 10ª Brigadas Spetznas, del 45º Regimiento Spetznas de Fuerzas Aerotransportadas (VDV), de la 173ª Compañía de Reconocimiento de la 106ª División Aerotransportada de la Guardia, y de los batallones de reconocimiento de las 9ª y 18ª Divisiones Motorizadas²⁶. Además de preparar el terreno, dichas unidades llevaron a cabo «acciones de reconocimiento y combate», buscando y destruyendo objetivos de oportunidad en la retaguardia enemiga²⁷. También se desplegaron Spetznas del GRU y efectivos del FSB, pero muy probablemente en roles de asesoramiento y entrenamiento

²² KOFFMAN, Michael; MIGACHEVA, Katya; et al. (2017): *Lesson from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, págs. 57-68; UNITED STATES ARMY SPECIAL OPERATIONS COMMAND: «*Little Green Men*»: a primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014, Fort Bragg, NC: United States Army Special Operations Command, págs. 43-46.

²³ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 39; KOFFMAN, Michael; MIGACHEVA, Katya; et al. (2017): *Lesson from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, págs. 57-68; SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», *Whitehall Papers*, Vol. 89, págs. 116-117.

²⁴ KASHIN, Vasiliy; DENISENTSEV, Sergey; et al. (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 3947-69.

²⁵ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 34; WESTERLUND, Fredrik; y NORBERG, Johan (2016): «Military Means for Non-Military Measures: The Russian Approach to the Use of Armed Force as Seen in Ukraine», *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 29, Núm. 4, pág. 594. Puede encontrarse un listado de todas las unidades rusas que generaba GTB operando en Ucrania en el mes de febrero en SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, pág. 3. No obstante, la cifra máxima resulta muy difícil de determinar. En marzo de 2015 la valoración sobre el número de efectivos rusos en Ucrania provocó un conflicto entre el SACEUR norteamericano, general Philip Breedlove, que situó la cifra en 12.000 y la diplomacia alemana que tachó el cálculo de alarmista y políticamente interesado. Sobre este particular ver SPIEGEL, Staff (2015): «Berlin Alarmed by Aggressive NATO Stance on Ukraine», *Spiegel*, March 6.

²⁶ SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, pág. 2.

²⁷ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 55.

de las milicias rebeldes²⁸. A continuación, siguió el despliegue de fuerzas regulares empleando como unidad principal los grupos tácticos batallón (GTB) procedentes de diversas brigadas motorizadas y divisiones VDV. Conviene detenerse un poco en ellos. El protagonismo de los GTB en la orgánica rusa se deriva de las reformas impulsadas por el ministro de Defensa, Anatoli Serdyukov, (que ostentó el cargo entre 2007 y 2012) como reacción al bajo rendimiento militar ruso en la guerra de Georgia en el verano de 2008²⁹. Se intentó pasar de una estructura basada fundamentalmente en divisiones, a otra que favoreciera la flexibilidad y la reacción ágil en teatros de operaciones situados en la periferia rusa, o dicho de otro modo de las antiguas repúblicas soviéticas³⁰. En este sentido se potenciaron las divisiones aerotransportadas (VDV según sus siglas en ruso), dotándolas de vehículos de combate de infantería (VCI) mejor armados y lanzables desde el aire, como es el caso del *BMP-4* con cañón de 100 mm, así como de unidades orgánicas de carros de combate para aumentar su potencia de fuego en combates convencionales³¹. En una línea similar, se puso el acento en las brigadas, compuestas cada una de ellas teóricamente por cuatro GTB. En 2016, había 65 grupos tácticos batallón, aproximadamente uno por brigada, pasando en 2018 a 125. La combinación de fuerzas aerotransportadas junto a un número apropiado de GTB proporciona a los responsables políticos de Moscú una herramienta militar capaz para reaccionar e intervenir en conflictos de corta duración en el área de influencia rusa³². La intervención rusa en Ucrania validó dicho concepto, ya que tanto fuerzas VDV como otras unidades regulares organizadas también en GTB han operado sobre el terreno en apoyo de los rebeldes ucranianos³³.

²⁸ MCDERMOTT, Robert (2016): «Brothers disunited: Russia's use of military power in Ukraine». En BLACK J. L.; y JOHNS, Michael (ed.) (2016): *The Return of the Cold War: Ukraine, The West and Russia*, New York: Routledge (versión Kindle), posiciones 2939-54.

²⁹ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», págs. 3-4, Vol. 14, págs. 22-23; GRAU, Lester W.; y BARTLES, Charles K. (2017): *The Russian Way of War: Force Structures, Tactics and Modernization of the Russian Ground Forces*, Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office, pág. 37.

³⁰ DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY (2017): *Russia Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations*, Washington DC: Defense Intelligence Agency, págs. 9-13.

³¹ KOFFMAN, Michael (2019): «Rethinking the Structure and Role of Russia's Airborne Forces», *Russia Military Analysis. A Blog on the Russian Military*, January 30.

³² DICK, Charles (2019): «Russian Ground Forces Posture Towards the West», *Research Paper*, Chatam House, pág. 10.

³³ No obstante, la tensión creciente con la OTAN y el estacionamiento permanente de fuerzas en la frontera con Ucrania con fines intimidatorios ha llevado a un retorno a una estructura mixta con divisiones, brigadas y regimientos. GOLTS, Alexander; y KOFFMAN, Michael (2016): *Russia's Military: Assessment, Strategy, and Threat*, Center on Global Interests, pág. 9.

Al igual que sucede en unidades similares de carácter *ad hoc* en los ejércitos OTAN (como los Brigade Combat Team norteamericanos a nivel brigada y los grupos tácticos del Ejército español a nivel batallón), la composición de los GTB rusos varía en función de la misión a desempeñar y de los recursos disponibles. Generalmente incluyen entre dos y cuatro compañías de carros e infantería mecanizada, más una o dos baterías de artillería y apoyos de ingenieros, guerra electrónica, reconocimiento y logística (ver dos modalidades en la figura 2)³⁴.

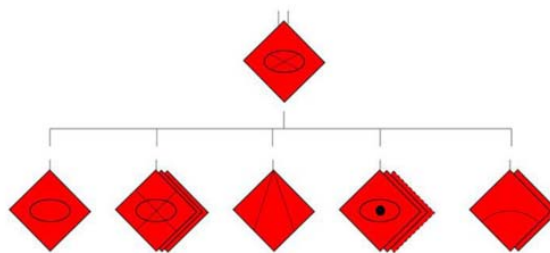
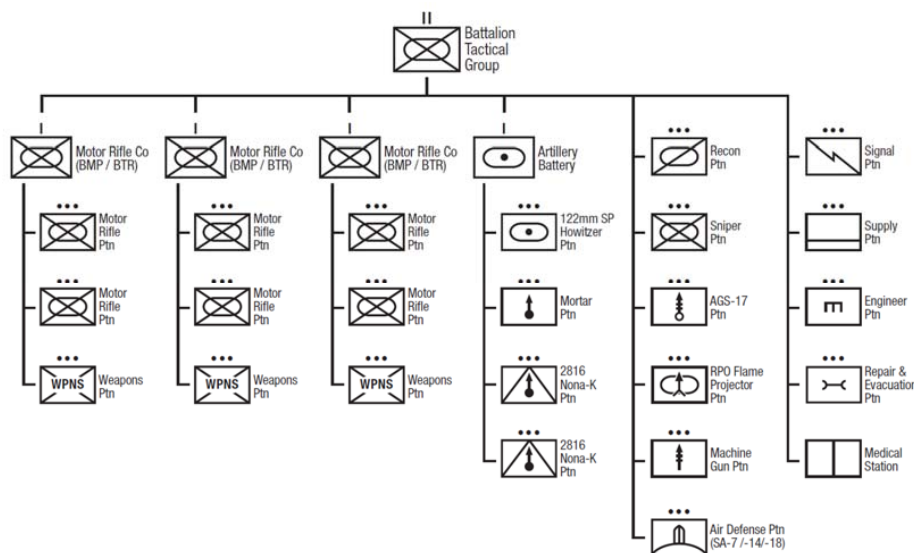


Figura 2: Dos posibles configuraciones de los grupos tácticos batallón, GTB.
Fuente: FOX, Amos C. (2017); «Battle of Debal'tseve: the Conventional Line of Effort in Russia's Hybrid War in Ukraine», *Armor*, Vol. 128, Núm. 1, pág. 47.



Fuente: GALEOTTI, Mark (2019). *Armies of Russia's War in Ukraine*, Osprey Publishing, pág. 40.

³⁴ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, págs. 39-41; FOX, Amos C. (2017): «Battle of Debal'tseve: the Conventional Line of Effort in Russia's Hybrid War in Ukraine», *Armor*, Vol. 128, Núm. 1, págs. 46-47.

En la intervención en Ucrania, los GTB estaban compuestos exclusivamente por soldados profesionales que, además de mejor entrenados, son legalmente desplegables en el exterior³⁵. Este condicionante político y legal ha obligado a rotar a personal de unidades acuarteladas a lo largo y ancho de Rusia (incluyendo Siberia, Vladivostok y las islas Kuriles) con el fin de mantener 42.000 efectivos permanentes tanto en la proximidad de la frontera rusa con el Donbass como dentro de dicho territorio³⁶. En cuanto al equipo desplegado, las estimaciones hablan de 200 carros, 525 APC/VCI, 145 piezas de artillería de tubo y 83 MLRS³⁷. La exactitud de estas cifras es imposible de contrastar en fuentes abiertas.

En total las Fuerzas Armadas rusas han recurrido a 117 unidades de diverso tipo para mantener dicho despliegue. De ellas, 104 han rotado y participado activamente en los combates en Ucrania, bien haciendo fuego desde el lado ruso de la frontera o bien internándose en el Donbass³⁸. Semejante esfuerzo de movilización ha generado beneficios en términos de adiestramiento y acumulación de experiencia operativa, pero indica a la vez que una invasión y ocupación permanente de Ucrania se encuentra muy por encima de la capacidad militar rusa. También debe destacarse que el oponente que ha requerido semejante movilización de recursos, además de la contribución realizada por las milicias separatistas, no era ni mucho menos una potencia militar de la OTAN, sino unas Fuerzas Armadas ucranianas cuya operatividad había sido descuidada durante años³⁹.

En un comienzo, los GTB que intervinieron en Ucrania provenían de una misma brigada o división. Pero las bajas que han ido sufriendo han obligado a generar GTB a partir de distintas grandes unidades. Habitualmente los GTB han combatido acompañados por milicias rebeldes empleadas como fuerzas de pantalla y, según fuentes ucranianas, como «carne de cañón»⁴⁰. Por otro lado, la asistencia militar rusa permitió organizar las

³⁵ No obstante, han circulado informaciones difíciles de verificar sobre la baja moral de algunos de los efectivos rusos y de los propios rebeldes debido a reclutamientos forzados (en el caso ruso soldados de reemplazo convertidos en profesionales a la fuerza) e incluso de unidades de bloqueo en retaguardia de los despliegues tácticos para sancionar a quienes se retiraban de los combates. A este respecto, ver SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, págs. 8-9.

³⁶ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 35; SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», págs. 33-37.

³⁷ MAKSYMILIAN, Czuperski; JOHN, Herbst, et al. (2015): *Hiding in plain sight: Putin's war in Ukraine*, Washington: Atlantic Foundation, pág. 32.

³⁸ SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, March, pág. 4.

³⁹ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 37.

⁴⁰ SUTYAGIN, Igor (2015): *Russian Forces in Ukraine*, págs. 5-6.

milicias con estructura militar desde principios de septiembre de 2014, y a partir de octubre todas las formaciones rebeldes desde el nivel batallón se encontraban bajo el mando de oficiales rusos⁴¹.

Según el Estado Mayor ucraniano, los GTB rusos desempeñaron un papel determinante en la batalla de Ilovaisk (agosto de 2014) donde las fuerzas ucranianas fueron atacadas por cuatro GTB del Ejército Regular ruso, un extremo negado por los separatistas ucranianos y por el Kremlin⁴². Las fuerzas ucranianas terminaron cercadas y, aunque a parte de ellas se les permitió escapar a condición de abandonar la munición y el equipo pesado, otras fueron diezmadas por el fuego de artillería y ametralladoras cuando trataban de realizar una salida en fuerza. La derrota de Ilovaisk le costó al Ejército ucraniano alrededor de 360 muertos, 500 heridos y 750 prisioneros⁴³.

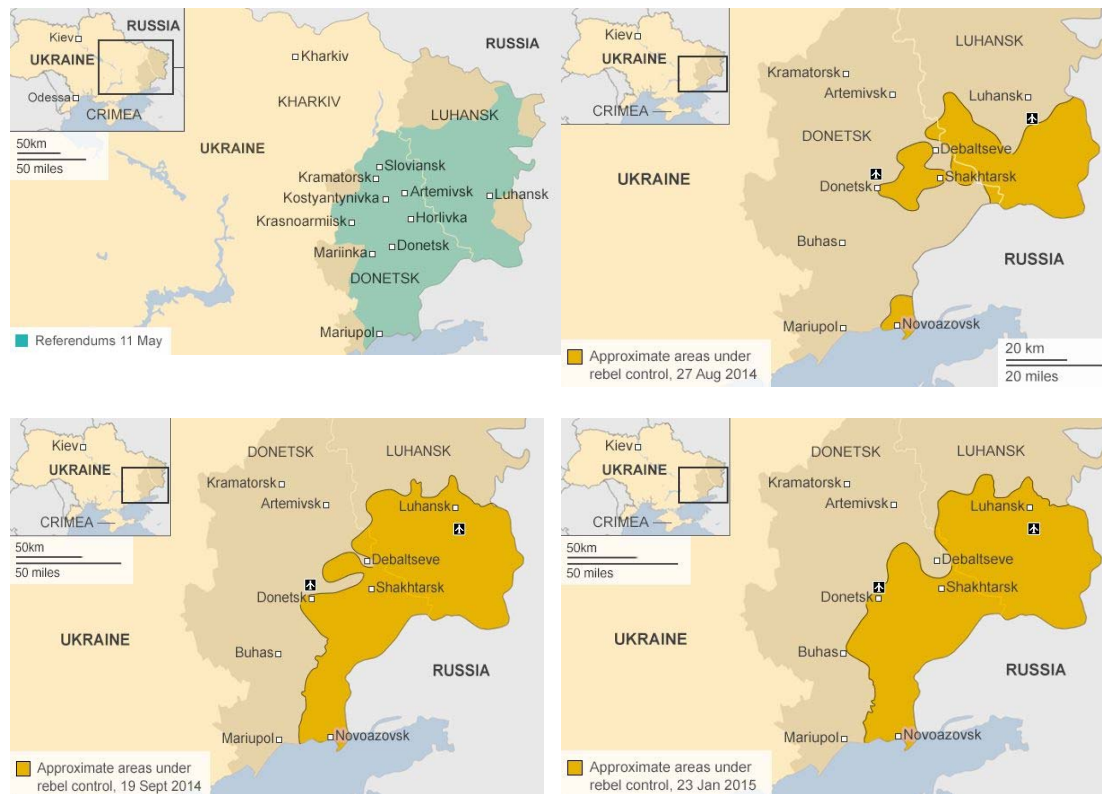


Figura 3: Evolución del conflicto en el este de Ucrania, 2014-2015.

Fuente: BBC, «Ukraine crisis in maps», 18 February 2015.

⁴¹ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 110.

⁴² KASHIN, Vasiliy; DENISENTOSEV, Sergey; et al. (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4119-39.

⁴³ *Ibid.*, posiciones 4119-39.

Como muestran los mapas de la figura 3, la intervención militar rusa tuvo un efecto decisivo sobre los avances territoriales de los separatistas. En la ofensiva de agosto-septiembre, los rebeldes lograron estabilizar la situación y además de derrotar a las fuerzas gubernamentales en la batalla de Ilovaisk, pusieron en peligro la ciudad de Mariupol⁴⁴. En septiembre, los avances se estancaron lo que, unido a la persistente amenaza de una invasión en fuerza rusa y a la consiguiente escalada internacional del conflicto, llevó a la retirada del Ejército ucraniano y al Protocolo de Minsk I entre el Gobierno de Kiev y los separatistas.

La tregua, que en la práctica no fue del todo respetada por ninguna de las partes, se quebró a comienzos del año siguiente con una ofensiva rebelde en enero-febrero que tuvo como hitos la batalla de Devaltsevo y la reocupación del aeropuerto de Donetsk: dos derrotas importantes del Ejército ucraniano. Esto condujo a los Acuerdos de Minsk II a mediados de febrero de 2015, y a la perpetuación de un conflicto congelado, pero con repuntes de violencia hasta el día de hoy. En cuanto al número de víctimas la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas situaba el número en 5.665 muertos y 13.961 heridos entre abril de 2014 y el 15 de febrero de 2015. De ellos 1.756 muertos y 5.505 heridos procedían de las Fuerzas Armadas ucranianas⁴⁵.

El balance estratégico ha resultado negativo para ambas partes. Las expectativas de ingreso de Ucrania en la Unión Europea y en la OTAN se han desvanecido y permanecerán bloqueadas mientras no se resuelva definitivamente el conflicto. El precio pagado por Moscú para alcanzar este objetivo ha sido elevado en términos diplomáticos y económicos, además de militares. No obstante, el despliegue permanente de grandes contingentes militares junto a la frontera con Ucrania, la presión psicológica que ello ejerce sobre Kiev y la determinación mostrada al emplear la fuerza han reconstruido la imagen de Rusia con la aureola de poder de una gran potencia que en buena medida excede sus capacidades reales⁴⁶.

Contextualizado a grandes rasgos el conflicto armado del Donbass y la intervención militar rusa, podemos pasar a continuación al análisis del empleo de la artillería y medios

⁴⁴ THOMAS, Timothy L. (2015): *Russia Military Strategy: Impacting 21st Century Reform and Geopolitics*, Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office, pág. 394.

⁴⁵ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (2015): *Report on the human rights situation in Ukraine*, 1 December 2014 to 15 February 2015, pág. 8. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf>.

⁴⁶ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 102.

acorazados y mecanizados durante los combates de agosto de 2014 y de febrero de 2015.

Artillería en el Donbass

La artillería fue una de las grandes protagonistas en los campos de batalla ucranianos, donde los duelos de fuegos indirectos tanto de morteros como de obuses y lanzadores múltiples de cohetes (MLRS) constituían una práctica habitual⁴⁷. Las fuentes hablan tentativamente de un 80% de bajas por fuegos indirectos en ambos bandos, a pesar de que conforme avanzó el conflicto tanto unos como otros mejoraron la protección de sus posiciones⁴⁸. La alta letalidad de la artillería en términos relativos no constituye una sorpresa pues se trata de una tendencia observada desde la Primera y Segunda Guerra Mundial⁴⁹.

Los sistemas de MLRS merecen una atención particular por su capacidad para realizar fuegos de saturación en pocos minutos y por el poder destructivo de las submuniciones perforantes, de fragmentación antipersonal e incluso con cabezas termobáricas. Se han utilizado al menos cinco tipos de MLRS en los campos de batalla ucranianos⁵⁰:

- *BM-21 Grad* sobre camión *Ural-375* con cuarenta lanzadores de cohetes de 122 mm con cabeza de alto explosivo-fragmentación y alcance de 20 km.
- *BM-21-1 Grad* (mejorado), sobre *Ural 43201*, y también cuarenta lanzadores de 122 mm pero proyectiles con un 50% más de alcance, navegación guiada por satélite, control de fuego automático y municiones convencionales de doble finalidad mejoradas (Dual-Purpose Improved Conventional Munition) con submuniciones de distinto tipo, incluyendo contracarro y minas antipersonal.

⁴⁷ ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, Fort Meade, MD: Asymmetric Warfare Group, págs. 21-23; FOX, Amos C. (2017): «Battle of Debal'tseve: the Conventional Line of Effort in Russia's Hybrid War in Ukraine», pág. 50.

⁴⁸ KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, The Potomac Foundation, pág. 17; SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 58. En los primeros meses de la guerra muchos de los combates tuvieron lugar dentro o en torno a núcleos de población, por lo que se buscó la protección en edificios o, más precariamente, entre los escombros. A partir de 2015 conforme se estabilizaron las líneas del frente se fueron excavando posiciones defensivas con cobertura superior y conectadas por ramales. A este respecto ver DORAN, Peter (2016): *Land Warfare in Europe: Lessons and Recommendations from the War in Ukraine*, Center for European Policy Analysis, pág. 3; FIORE, Nicolas J. (2017): «Defeating the Russian Battalion Tactical Group», Fort Benning, pág. 4.

⁴⁹ BELLAMY, Christopher (1990): *The Evolution of Modern Land Warfare: Theory and Practice*, London: Routledge, págs. 45-50.

⁵⁰ KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 16.

- *TOS-1* y *TOS-1A* sobre chasis de carro *T-72*, con 30 tubos de 220 mm de cabeza termobárica en el caso de los primeros, y un alcance limitado de 6 km.
- *BM-27 Uragan* con 16 lanzadores de 220 mm y un alcance de 35 km capaz de lanzar diversos tipos de municiones y submuniciones.
- *BM-30 Smerch* con 12 lanzadores de 300 mm y alcance de 90 km, con diversos tipos de cabeza de guerra, incluyendo termobáricas y submuniciones, y la posibilidad de ser guiadas por satélites de la constelación *GLONASS* en el caso de los sistemas rusos.
- *9A52-4 Tornado* con posibilidad de montar un número variables de lanzadores de 122 mm (15 lanzadores), 220 mm (8) y 300 mm (6 lanzadores). Está llamado a sustituir paulatinamente a los *Grad* en las Fuerzas Armadas rusas.

El ejército de Kiev ha recurrido preponderantemente a la artillería entre otras razones para compensar las deficiencias en entrenamiento y moral de buena parte de sus efectivos, tras años de recortes presupuestarios que mermaron la capacidad operativa de sus Fuerzas Armadas. Esto ha sido posible gracias a la abundancia y diversidad de su parque artillero, heredero de un Ejército soviético que tradicionalmente ha potenciado esta arma. Las fuerzas ucranianas han recurrido a todos los medios disponibles en su arsenal, incluyendo MLRS *Smerch* de 300 mm y *Uragan* de 220 mm con municiones de racimo, así como misiles balísticos de corto alcance *Tochka-U* (*SS-21 Scarab* en designación OTAN)⁵¹.

En cuanto a las unidades rusas son varios los aspectos a destacar. En primer lugar, el protagonismo de la artillería acorde con una tradición que como decimos se remonta a la época soviética y que tiene también su reflejo orgánico en los GTB (ver figura 2 anterior)⁵². Además, la dependencia en fuegos indirectos también parece haber tratado de compensar las deficiencias de entrenamiento de los propios soldados profesionales rusos, además de reducir el número de bajas propias⁵³. Por otra parte, los avances en inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de objetivos (ISTAR) del Ejército ruso han favorecido la destrucción y dispersión de concentraciones de fuerzas en la

⁵¹ KASHIN, Vasiliy; DENISENTEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 3947-69. Sin embargo, conforme avanzó el conflicto los arsenales de Schemer y Tochka se fueron agotando. *Ibid.*, posiciones 4544-48.

⁵² RADIN, Andrew; DAVIS, Lynn E.; *et al.* (2019): *The Future of Russian Military: Russia's Ground Combat Capabilities and Implications for U.S.-Russia Competition*, Santa Mónica: RAND, pág. 52.

⁵³ ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, Fort Meade, MD: Asymmetric Warfare Group, pág. 2.

retaguardia enemiga. Esta experiencia puede considerarse un anticipo de la «guerra sin contacto» o «competición de salvos», de cuya importancia también es consciente el Ejército ruso⁵⁴, y en la que sigue invirtiendo, por ejemplo, aumentando el alcance de los sistemas de tubo y MLRS para mejorar su efectividad y supervivencia⁵⁵.

Del lado ruso, la mayor parte de la artillería de tubo ha sido de carácter autopropulsado: *2S1 Gvozdika* de 122 mm, *2S3 Akatsiya*, *2S5 Giatsint-S* y *2S19 Msta-S* de 152 mm, así como obuses-mortero *2S23 Nona-SVK* de 120 mm. No obstante, se han observado piezas remolcadas como los obuses *2A18 D-30* de 122 mm y los *2A36 Giatsint-B* de 152 mm. A ello hay que añadir varios MLRS: *Tornado-G*, *BM-27 Uragan*, *BM-30 Smerch* y lanzadores con municiones termobáricas *TOS-1*⁵⁶. Los *TOS-1* y *1A*, y los *9A52-4 Tornado* solo se encuentran en el arsenal ruso por lo que su presencia en los campos de batalla ucranianos ha sido otra de las pruebas utilizadas por el Gobierno de Kiev para denunciar la injerencia directa de Moscú⁵⁷.

Destaca la elevada proporción de sistemas MLRS: si en la década de 1980 el arsenal ruso contaba con una pieza de MLRS por cada cuatro piezas de artillería de tubo, proporción mantenida por el Ejército ucraniano, en la actualidad la proporción es de tres piezas MLRS por cada cuatro de tubo⁵⁸. De ser cierto, se trataría de una proporción más elevada que la de los arsenales de los países OTAN, en particular de España que, tras la baja de los *Teruel*, no se dotó de un nuevo sistema la artillería de cohetes. De ahí que su adquisición sea una prioridad reclamada por el Ejército de Tierra⁵⁹.

El empleo de MLRS con cabezas termobáricas y submuniciones en los campos ucranianos ha supuesto una mayor letalidad y capacidad destructiva. También sobre objetivos supuestamente protegidos como los *VCI* y los transportes de tropas blindados (*APC* por sus siglas en inglés). El empleo de este tipo de municiones también contrasta con la situación de la artillería en países OTAN, donde un buen número de ellos, incluida España, han renunciado legalmente a los proyectiles con submuniciones (anticarro,

⁵⁴ PULIDO, Guillermo (2018): «La batalla multidominio y el nuevo carácter de la guerra», *Ejércitos.org*, 7 de noviembre.

⁵⁵ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», págs. 59-60.

⁵⁶ GALEOTTI, Mark (2019), *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 40.

⁵⁷ OSCE (2015): «Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine based on information received as of 27 September 2015», September 28; «Statement by the Delegation of Ukraine at the 790-th FSC Plenary Meeting», 27 May 2015. Disponible en: <https://www.osce.org/fsc/161961>.

⁵⁸ KARBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 17.

⁵⁹ MAÍZ SANZ, Julio (2018), «La artillería española quiere recuperar su puño de hierro», *Defensa.com*, 12 de enero.

minas), e incluso aquellos que las mantienen no disponen de una proporción semejante de piezas de artillería como han reconocido los propios representantes del US Army⁶⁰. Un ejemplo del daño que ocasionan los fuegos de saturación de MLRS fue el ataque contra una fuerza integrada por elementos de varios batallones pertenecientes a las 24ª y 51ª Brigadas Mecanizadas y a la 79ª Brigada Aerotransportada del Ejército ucraniano en las proximidades de Zelenopillya (Lugansk). A primeras horas del 11 de julio de 2014 fue sorprendida en campo abierto por una salva de cohetes que duró apenas tres minutos y que causó 35 muertos y 94 heridos, además de la destrucción de numerosos vehículos (Figura 4)⁶¹. A ello contribuyó que las tropas se alojasen en tiendas de campaña, no hubieran preparado posiciones defensivas y estuvieran a escasa distancia de sus propios depósitos de combustible y municiones⁶². Este ataque fue seguido de varios más contra unidades pertenecientes a las brigadas anteriormente citadas, así como a la 72ª Brigada Motorizada y al 3º Regimiento de Fuerzas Especiales que tenían como misión asegurar desde Marynivka al control de carretera de Izvaryne, cubriendo unos 150 km de frontera entre Ucrania y Rusia. Los combates se prolongaron hasta el 1 de agosto y terminaron con la retirada de las tropas y el abandono de gran parte de su equipo. Dichas fuerzas estuvieron sometidas al fuego artillero ruso desde el otro lado de la frontera⁶³.

⁶⁰ GILES, Keir (2017): «Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military», Carnegie Endowment for International Peace, pág. 6.

⁶¹ UNIAN INFORMATION AGENCY: «Year ago: ATO troops near Zelenopillya burnt to the ground by Russian Grads», 11 July 2015. Disponible en: <https://www.unian.info/war/1099656-ukrainian-troops-near-zelenopillya-burnt-to-the-ground-by-russian-grads-year-ago.html>; *THE INTERPRETER* (2014): «An Entire Armored Convoy Destroyed By Rebel GRAD Rockets», 11 July. Disponible en: <http://www.interpretermag.com/ukraine-liveblog-day-144-30-ukrainian-soldiers-killed-near-russias-border/>.

⁶² KASHIN, Vasiliy; DENISENTEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4016-28.

⁶³ BELLINGCAT INVESTIGATION TEAM (2015): «Bellingcat Report: Origin of Artillery Attacks on Ukrainian Military Positions in Eastern Ukraine Between 14 July 2014 and 8 August 2014», February 17, 2015. Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2015/02/17/origin-of-artillery-attacks/>.



Figura 4: Restos de equipo ucraniano destruido por el ataque con cohetes el 11 de julio de 2014 en las proximidades de Zelenopillya. Fuente: WOODFORD, Shawn Robert (2017). «The Russian Artillery Strike That Spooked The U.S. Army», Blog Mystics & Statistics, March 29. Disponible en: <http://www.dupuyinstitute.org/blog/2017/03/29/the-russian-artillery-strike-that-spooked-the-u-s-army/>.

El incremento del alcance también ha dado ventaja a la artillería rusa contra la ucraniana en fuego de contrabatería, incluso con piezas autopropulsadas como el 2S35 *Koalitsiya-SV* con cañón de 152 mm y alcance de hasta 80 km con proyectiles guiados e impulsados con cohete. No obstante, la doctrina rusa da preferencia a los bombardeos de saturación sobre los de precisión, lo que no le resta efectividad funcional en contrabatería pues obliga al cambio de emplazamiento constante de la artillería enemiga⁶⁴. En algún caso se ha documentado la destrucción de piezas en duelos artilleros, como le ocurrió a la 9ª Batería del 3º Batallón del 27º Regimiento de Artillería de Cohetes del Ejército ucraniano, el 2 de septiembre de 2014: durante la contraofensiva rebelde cerca de Lugansk fue sorprendida por una salva de cohetes que causó 17 muertos y la destrucción de varios lanzadores múltiples *Uragan* de 220 mm y vehículos cargadores⁶⁵.

Otro factor favorable a la artillería rusa ha sido la escasa amenaza aérea. Antes de estallar el conflicto, la fuerza aérea ucraniana sufría unos niveles de operatividad

⁶⁴ KARBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 19; ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, pág. 32.

⁶⁵ KASHIN, Vasiliy; DENISENTEV, Sergey; et al. (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4508-12.

mínimos, tanto por número de aparatos disponibles como por media de horas de vuelo de sus pilotos de combate. Ello explica que la aviación haya jugado un papel menos relevante del que cabría esperar en un conflicto armado convencional. Por otro lado, en las primeras fases de la ofensiva gubernamental, los rebeldes lograron derribar con *Manpads* al menos cuatro helicópteros de ataque *Mi-24*, seis aviones de ataque al suelo *S-25*, dos *S-24* y dos multirol *MIG-29*. A ello hay que sumarle cuatro helicópteros de transporte *Mi-8* y varios aviones de transporte cuando trataban de abastecer a fuerzas ucranianas cercadas, entre ellos un *Il-76* pesado cuando llevaba refuerzos al aeropuerto de Lugansk, muriendo los 49 soldados y tripulantes que iban a bordo⁶⁶.

Además, en las misiones de ataque los aviones ucranianos usaron bombas y cohetes no guiados, incluso contra objetivos rebeldes dentro de las ciudades, causando la muerte de no combatientes, sin que haya trascendido el empleo de municiones de precisión. La amenaza de los *Manpads* redujo drásticamente el número de salidas de la fuerza aérea ucraniana⁶⁷. Tras el Protocolo de Minsk I en septiembre de 2014, Ucrania no volvió a emplear aviación de combate en el frente, ni siquiera durante la ofensiva separatista de enero-febrero de 2015⁶⁸. Pero por precaución, los GTB rusos incluían diversos sistemas antiaéreos: *Manpads Strela-3* e *Igla-S*, además de vehículos con el sistema *Pantsir-S1*⁶⁹. Junto al tradicional empleo de observadores avanzados, el *ISTAR* artillero se ha beneficiado del empleo de drones (*UAV* por sus siglas en inglés) y de sistemas de guerra electrónica (*EW* por sus siglas en inglés). En lo que respecta a los primeros, el Ejército ruso ha mejorado su situación respecto a la guerra de Georgia de 2008 gracias, en buena medida, a la colaboración con empresas israelíes⁷⁰. La presencia habitual de drones en el campo de batalla ha permitido a la artillería rusa reducir el ciclo de reconocimiento-ataque a apenas 15 minutos, utilizando también drones para la evaluación posterior de daños⁷¹. El Ejército ruso ha empleado drones *MALE* (*Medium-Altitude Long-Endurance*) como el *Orlan-10* y el *Forpost* (producción rusa bajo licencia del *Searcher II*, ver figura

⁶⁶ *Ibid.*, posiciones 4288-91.

⁶⁷ Así como a la prohibición de vuelos civiles por debajo de 32.000 pies, lo que no los protegía de los misiles *Buk* en poder de los rebeldes tal como demostró el trágico derribo del avión de pasajeros del vuelo MH17 de Malaysia Airlines en julio de 2014.

⁶⁸ KASHIN, Vasily; DENISENTEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4534-41.

⁶⁹ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 41; OSCE (2015): «Statement by the Delegation of Ukraine at the 790-th FSC Plenary Meeting», 27 May 2015, pág. 4. Disponible en: <https://www.osce.org/fsc/161961>.

⁷⁰ GILES, Keir (2017): «Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military», pág. 6.

⁷¹ KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, págs. 11-12.

6), y otros de corto alcance y lanzables a mano como los *Granat-1* y *-2*, *ZALA-421-08*, *Eleron 3SV* y *Zastava*⁷². Las Fuerzas Armadas rusas pretenden seguir esta tendencia dotando a cada brigada, tanto motorizada como acorazada, de una compañía de UAV con tres tipos de drones para mejorar la conciencia situacional y los recursos de EW⁷³.



Figura 6: Dron *Forpost* ruso derribado en Ucrania. Fuente: BELLINGCAT (2015). «Exclusive Access to the Russian Forpost Drone Shot Down in Ukraine», June 13. Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2015/06/13/the-russian-forpost-drone-shot-down-in-ukraine/>.

En cuanto a medios de EW, el Ejército ruso integró una unidad de EW en cada formación militar con medios técnicos adaptados a sus necesidades operativas⁷⁴. La EW se empleó con un rol ofensivo y defensivo en materia de fuegos artilleros. Para defensa los sistemas sobre vehículo *1L262E Rtut'-BM* capaces de perturbar las municiones guiadas y detonar antes de tiempo las espoletas de aproximación de la artillería adversaria⁷⁵. También se ha servido equipos *1L269 Krasukha-2* para interferir radares aéreos y terrestres y los sistemas de control de drones enemigos hasta un alcance de 300 km. Un equipo

⁷² GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 40.

⁷³ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», pág. 48.

⁷⁴ SUTYAGIN, Igor; y BRONK, Justin (2017): «Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security», págs. 80-81.

⁷⁵ «Statement by the Delegation of Ukraine at the 790-th FSC Plenary Meeting», 27 May 2015, pág. 7. Disponible en: <https://www.osce.org/fsc/161961>; ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, pág. 18.

Krasukha fue observado cerca de la Universidad Técnica Nacional de Donetsk⁷⁶. También se han detectado unidades *MKTK Dzudoist* de contramedidas electrónicas frente a señales de radar y *R-330Zh Zhitel* de contraemisiones de teléfonos móviles y de geolocalización por satélite⁷⁷.

La superioridad rusa en materia de *EW* ha protegido a sus unidades del empleo de drones por parte del Ejército ucraniano y de los observadores de la OSCE⁷⁸. Para *ISTAR*, se han empleado radares de vigilancia *SNAR-10 Leopard*, radares de artillería *ARK-1 Lynx* y radares de contrabatería *Zoopark-1*, así como sistemas de inteligencia de señales *1RL243 Rubikon*. Las fuerzas rusas han sido particularmente efectivas a la hora de localizar y batir puestos de mando de nivel batallón y brigada⁷⁹. También contaban con medios de *EW* para localizar las emisiones de radares de contrabatería del Ejército ucraniano, convirtiendo su empleo en una práctica de alto riesgo⁸⁰. La necesidad de mejorar las capacidades de *EW* fue una de las lecciones que extrajo el Ejército ruso de la guerra de Georgia de 2008, y desde una óptica más amplia se contempla como un recurso para contrarrestar la ventaja occidental en materia de *C4ISR* y municiones inteligentes, de ahí que haya realizado grandes inversiones en esos medios⁸¹.

El *ISTAR* ruso se vio además facilitado por una vulnerabilidad crítica de las Fuerzas Armadas ucranianas: la escasa fiabilidad de sus comunicaciones tácticas⁸². Como consecuencia, algunas unidades se comunicaron a través de la red de telefonía móvil civil con los catastróficos resultados que cabría esperar. Actualmente, llevar un teléfono móvil encendido en el campo de batalla frente a un adversario con capacidades de guerra electrónica es como ir al combate nocturno con linternas. Y al problema anterior se le añade que la inmensa mayoría de los soldados son, en la actualidad, nativos digitales con resistencia a acatar normas en el empleo de sus teléfonos móviles, con las

⁷⁶ MCDERMOTT, Robert (2016): «Brothers disunited: Russia's use of military power in Ukraine». En BLACK, J. L.; y JOHNS, Michael (ed.) (2016): *The Return of the Cold War: Ukraine, The West and Russia*, New York: Routledge (versión Kindle), posiciones 2834-2902.

⁷⁷ «Donbass Has Become a Testing Ground for Russia's New Military Capabilities. Part 1», *Ukrainian Defense News*, April-June 2015, pág. 32; «Donbass Has Become a Testing Ground for Russia's New Military Capabilities. Part 2», *Ukrainian Defense News*, July-September 2015, pág. 23.

⁷⁸ GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 41.

⁷⁹ ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, pág. 40.

⁸⁰ KARBBER, Phillip. A. (2015), *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 20.

⁸¹ THOMAS, Timothy L. (2015): *Russia Military Strategy: Impacting 21st Century Reform and Geopolitics*, pág. 152; RADIN, Andrew; DAVIS, Lynn E.; et al. (2019): *The Future of Russian Military: Russia's Ground Combat Capabilities and Implications for U.S.-Russia Competition*, pág. 55.

⁸² GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 63.

vulnerabilidades que ello conlleva en materia de *targeting*, seguridad operacional y operaciones psicológicas (PSYOPS) por parte del adversario⁸³.

De hecho, en algunos casos los teléfonos personales de mandos y soldados se convirtieron en destinatarios de PSYOPS, recibiendo mensajes personalizados con detalles sobre su familia en retaguardia, o mensajes de texto enviados a través de un dron preguntando sarcásticamente por la experiencia tras sufrir fuego artillero, o comparando su destino con el de los soldados del sexto ejército de la Wehrmacht en Stalingrado⁸⁴. Por tanto, las fuerzas rusas han aprovechado la ventaja tecnológica sobre el Ejército ucraniano para obtener superioridad de información: un objetivo acorde con su doctrina y con su importancia creciente en todos los conflictos armados⁸⁵.

De todo esto se derivan cuatro lecciones generales para los ejércitos OTAN: 1) seguir potenciando las capacidades de *EW* e *ISTAR* propias; 2) negar a su vez las del adversario, en particular en materia de drones y de *EW* con medidas de protección activas y pasivas-dispersión, mejoras en camuflaje, control de emisiones, etc; 3) contar con superioridad en número, alcance y precisión de piezas artilleras propias con el fin de prevalecer en el «combate de salvas»; y 4) integrar el empleo de las fuerzas terrestres con el poder aéreo en línea con la incipiente doctrina de la «batalla multidominio» (actualización a su vez de la «batalla aeroterrestre» de la década de 1980).

Carros de combate

En el Donbass no se han dado grandes batallas de carros como por ejemplo las de las guerras árabe-israelíes de 1967 y 1973. No obstante, la guerra de Ucrania ha demostrado una vez más el rol insustituible de las fuerzas acorazadas en el combate convencional: una consideración para tener en cuenta frente a la disminución del número de carros de combate en los Ejércitos de Tierra europeos.

Durante los primeros meses del conflicto, cuando los combates eran todavía de baja intensidad y los rebeldes no disponían de carros, el Ejército ucraniano dispersó sus fuerzas acorazadas en apoyo de las unidades de infantería, reforzando incluso los numerosos controles de carretera con un solo carro de combate para aumentar la

⁸³ ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, pág. 47.

⁸⁴ GILES, Keir (2017): «Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military», págs. 6-7; ASYMMETRIC WARFARE GROUP (2016): *Russian New Generation Warfare Handbook*, págs. 18-30.

⁸⁵ THOMAS, Timothy L. (2015): *Russia Military Strategy: Impacting 21st Century Reform and Geopolitics*, pág. 250.

potencia de fuego de la pequeña unidad destacada⁸⁶. Más tarde, en las ofensivas gubernamentales de julio y agosto de 2014, los carros proporcionaron apoyo de fuego tanto en ofensiva como en defensiva a los grupos tácticos batallón, compuestos en su inmensa mayoría por *BTR* y *BMD* de diversas variantes. A la vez, desempeñaron un papel esencial como defensa contra carro o como cañón de asalto. Las unidades de carros no realizaron propiamente acciones independientes, algo que no favorecía ni el entrenamiento del Ejército ucraniano ni el propio teatro de operaciones⁸⁷. En cualquier caso, las pérdidas de carros del ejército de Kiev fueron cuantiosas: aproximadamente un centenar de carros destruidos en combate durante la campaña de 2014 (hasta los Acuerdos de Minsk I en septiembre de ese año), a los que hay que sumar unos 50 capturados por los rebeldes⁸⁸.

Tras el alto el fuego, el Ejército ucraniano repuso las pérdidas modernizando antiguos *T-64B* almacenados a la versión *T-64BV* y encuadrando en sus unidades carros orientados a la exportación, como una partida *T-64BV1* modernizados con destino a la República Democrática del Congo o también alguna partida de *T-72*. En los combates que siguieron a la ruptura de la tregua en enero-febrero de 2015, los carros jugaron nuevamente un papel destacado en apoyo de la infantería. Por ejemplo, en el intento de romper el cerco de la terminal nueva del aeropuerto de Donetsk donde se emplearon dos compañías de carros, o en la defensa de la bolsa de Debaltsevo donde tres compañías de carros situados en la ciudad ofrecieron una potente defensa frente a los carros de los separatistas⁸⁹.

Como ya se ha señalado, los rebeldes emplearon inicialmente unos cuantos carros de combate *T-64BV*, que hicieron su primera aparición en las proximidades de Snezhnoye el 12 de junio de 2014⁹⁰. El desequilibrio de fuerzas los llevó a poner en marcha algunos venerables *T-34* conservados en museos, pero con fines puramente propagandísticos, habría sido suicida desplegarlos en primera línea⁹¹. En los primeros enfrentamientos, los carros del Ejército Regular ucraniano lograron imponerse a los rebeldes.

⁸⁶ KASHIN, Vasily; DENISENTESEV, Sergey; *et al.* (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4341-44.

⁸⁷ *Ibid.*, posiciones 4345-48.

⁸⁸ *Ibid.*, posiciones 4365-88.

⁸⁹ *Ibid.*, posiciones 4389-4420.

⁹⁰ *Ibid.*, posiciones 3871-88.

⁹¹ BLAKE, Matthew (2014): «If it's good enough for the Red Army...» Viral video of WWII tank being started inspires pro-Russian rebels to raid MUSEUMS in Ukraine», *Mail Online*, June 13.

Sin embargo, la balanza se inclinó a favor de estos últimos conforme fueron entrando en escena carros de combate rusos *T-72BA*, *T-72B3*, *T-72M*, *T-80* y *T-90*, pasándose a una ratio de tres carros ucranianos destruidos por cada carro ruso⁹². Aunque no se trata de carros de última generación, las mejoras de introducidas, por ejemplo, en su sistema de dirección de tiro y en el alcance de sus cañones, les dieron ventaja sobre las variantes de los *T-64* ucranianos⁹³. De este modo, la modernización de carros veteranos proporciona a Moscú superioridad en medios acorazados frente a eventuales adversarios en su esfera de influencia; contrincantes que dependen además de arsenales heredados de la antigua URSS⁹⁴. Este hecho puede compensar el retraso, y no descartable anulación, del programa *T-14 Armata*, que tras su celebrada puesta en escena en el desfile de la victoria de 2015 y el anuncio de la adquisición de 2.500 unidades para el año 2020 se ha visto drásticamente reducido a aproximadamente 20 entregas. Los 250 millones de rublos por unidad del *Armata* frente a los 180.000 rublos que cuesta la modernización de un *T-72* hacen más asumible esta segunda opción⁹⁵.



Figura 7: Carro *T-72B3* ruso en Ucrania. Fuente: BELLINGCAT (2015). «Russia's 6th Tank Brigade: The Dead, the Captured, and the Destroyed Tanks (Pt. 1)», September 22. Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2015/09/22/russias-6th-tank-brigade/>.

⁹² KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ucrainian War*, pág. 25.

⁹³ GOLTS, Alexander; y KOFMAN, Michael (2016): *Russia's Military. Assessment, Strategy and Threat*, Center on Global Interests, pág. 5.

⁹⁴ *Ibid.*, pág. 10.

⁹⁵ COOPER, Julian (2019): «Russia's "Invincible" Weapons: An Update», Changing Character of War Centre. University of Oxford, pág. 12.

Otro aspecto donde se hizo sentir la ventaja de los carros rusos fue en la protección activa de los *T-90*, para frustración de las dotaciones de misiles anticarro que veían cómo disparos certeros eran neutralizados por la nube de pequeños proyectiles lanzados justo antes del impacto⁹⁶. Por otra parte, ambos bandos se han beneficiado de la protección de los blindajes reactivos que han validado su efectividad frente a las cabezas simples de misiles anticarro y de lanzagranadas *RPG-7* y *RPG 26*⁹⁷. Afortunadamente para los carros rusos apenas se han utilizado misiles con cabeza de tándem, a pesar de las peticiones reiteradas de Kiev a Estados Unidos para que le proporcionase misiles *Javelin*, que Washington finalmente les suministró en 2018⁹⁸. Lo cual terminó convirtiendo a los carros de combate, con cañones de 125 mm en todas las familias empleadas, en la principal arma contracarro⁹⁹.

No obstante, sí se han documentado varios casos de carros del Ejército ucraniano destruidos por lanzagranadas. Por ejemplo, tres carros perdidos, aunque con un solo tripulante muerto en total, en el intento de ruptura del cerco al aeropuerto de Lugansk el 14 de julio de 2014¹⁰⁰. A ello hay que sumarle, la tendencia de los *T-64BV* y *T-64BMs*, operados tanto por el Ejército ucraniano como por los rebeldes, a que los incendios afecten a su carga de munición, lo cual explica la cantidad de imágenes con torretas desgajadas de la barcaza por una potente explosión interna¹⁰¹.

Por último, la actuación de los puestos de tiro contracarro ucranianos se vio comprometida tanto por el fuego indirecto de la artillería comentado en el epígrafe anterior, como por el fuego directo de piezas autopropulsadas *2S1 Gvozdika* de 122 mm que han actuado como cañones de asalto con capacidad para batir las posiciones defensivas a una distancia mayor del alcance de los misiles contracarro¹⁰².

⁹⁶ KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 24. No obstante, en este punto el informe de Karber es confuso pues afirma que las dotaciones de los misiles anticarro veían como los misiles se desviaban justo antes del alcanzar el carro, en lugar de estallar en el aire como cabría esperar del impacto con los pequeños proyectiles. Por tanto, esos testimonios probablemente se refieran al empleo de sistemas como el *Shtora* ruso que emiten señales electro-ópticas que confunden a los misiles con guía láser semiactiva.

⁹⁷ KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 21.

⁹⁸ Finalmente Washington se los vendió en 2018. GALEOTTI, Mark (2019): *Armies of Russia's War in Ukraine*, pág. 27.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ KASHIN, Vasiliy; DENISENTESEV, Sergey; et al. (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4348-59.

¹⁰¹ *Ibid.*, posiciones 4365-88.

¹⁰² KARBBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, págs. 17-18.

Vulnerabilidad de los transportes blindados y vehículos de combate de infantería

Una de las lecciones más inquietantes de los combates terrestres en Ucrania es la vulnerabilidad de los *APC*, en su mayoría *BTR-70*, *BTR-80* y *BRMD*, como de los *VCI* tipo *MTLB*, *BMP-1*, *BMP-2*, *BMD-2* y *BMD-3* en ambos bandos. Tal como era de esperar los *APC* y *VCI* han ofrecido protección frente a las armas ligeras, e incluso contra disparos de tiradores de precisión en las ventanas blindadas¹⁰³. Fueron así particularmente útiles en los primeros meses del conflicto cuando el arsenal de los rebeldes se componía en su mayoría de fusiles de asalto, ametralladoras y lanzagranadas.

Sin embargo, su débil blindaje no los protege de las submuniciones penetrantes, ni termobáricas de la artillería de campaña, ni de los *RPG* y misiles contracarro, salvo que cuenten con blindaje reactivo, que no era el caso en los vehículos ucranianos, o con verjas anticarga hueca. El blindaje estándar tampoco protege a los *APC* y *VCI* de las municiones con capacidad perforante de los cañones ligeros de otros *VCI* (de 30 mm en los *BMD-2*, *BMD-3* y en los nuevos *BTR-4*), ni por supuesto del disparo del cañón principal de un *BMP-4* (100 mm) o de un carro de combate.

La tabla 1 refleja las pérdidas en combate de vehículos acorazados y blindados en los campos de batalla del Donbass por parte del Ejército ucraniano, documentadas gráficamente y con geolocalización a través del sitio web Lost Armour.

Tipo	Destruidos
Carros	157
BMP	266
BTR	137
BMD	19
BRDM	35
MTLB	38
Otros	60

Tabla 1: Pérdidas documentadas de carros de combate, *VCI* y *APC* del Ejército ucraniano en el Donbass entre 2014 y el 31 de marzo de 2015*. Fuente: Lost Armour.info.

¹⁰³ «BTR-8 Got Baptism by Fire», *Ukrainian Defense Review*, Núm. 3, July-September 2014, pág. 8.

Phillip. A Karber recoge entre sus observaciones directas en el Donbass que el Ejército ucraniano distribuía con frecuencia los pelotones de infantería en dos vehículos APC o VCI en lugar de utilizar solo uno, con el aparente fin de reducir la letalidad ante el riesgo de que el vehículo fuese alcanzado. No obstante, el mismo autor se pregunta si este empleo escasamente eficiente de los vehículos obedece a un cambio doctrinal o simplemente a que las plantillas de las unidades estaban muy por debajo de la fuerza autorizada¹⁰⁴. Por otra parte, el Ejército ucraniano se enfrentó a graves problemas de mantenimiento de su parque motorizado en campaña, incluyendo tanto los VCI y APC, como camiones y vehículos tractores de artillería. La situación se volvió extrema en el verano de 2014, momento en el que las brigadas mecanizadas apenas contaban con 50-70 vehículos en total, de los cuales solo el 30% estaban operativos¹⁰⁵.

La adaptación doctrinal a la escasa protección de los APC/VCI en el conflicto de Ucrania tampoco ofrece remedios del todo satisfactorios. En la práctica los VCI acabaron funcionando como APC: desembarcaban las tropas y quedaban en retaguardia en posiciones protegidas prestando fuego de cobertura. Como consecuencia ni los APC ni los VCI acompañaban a los carros en acciones ofensivas, lo que a su vez dejaba a estos desprotegidos¹⁰⁶.

El déficit de protección de los APC y VCI en el combate convencional resulta extrapolable a los modelos norteamericanos y europeos más avanzados, salvo por el hecho de que muchos de ellos ya incluyen blindaje reactivo o en algunos casos de verjas anticarga hueca, lo cual les protege solo de una de las amenazas anteriormente señaladas, pero no por ejemplo del disparo con munición penetrante de otro VCI. Se plantea así un problema difícil ya que la solución pasa por aumentar el blindaje utilizando la barcaza de un carro de combate, tal como hace por ejemplo el APC *Namer* israelí con la barcaza de *Merkava IV*, o como supuestamente pretende hacer Rusia con los T-15 *Armata* VCI, utilizando el mismo tipo de barcaza que el carro de combate T-14.

Pero los inconvenientes de dotarse de una flota numerosa de este tipo de vehículos son obvios: coste económico elevado y reducción drástica de la movilidad estratégica. Que tanto Israel como Rusia se hayan planteado seriamente la cuestión obedece a que

¹⁰⁴ KARBER, Phillip. A. (2015): *Lessons Learned from the Russo-Ukrainian War*, pág. 26.

¹⁰⁵ KASHIN, Vasily; DENISENTEV, Sergey; et al. (2015): *Brothers Armed. Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, posiciones 4629-41.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pág. 26.

ambos cuentan con experiencias reales desafortunadas a este respecto que se remontan a las guerras del Líbano y de Chechenia respectivamente. Mientras tanto, para los ejércitos occidentales que han operado por ejemplo en Irak o Afganistán la principal amenaza contra sus *APC/VCI* ha provenido de los de artefactos explosivos improvisados (IED), en lugar de *RPG* o misiles anticarro avanzados, por lo que la solución tecnológica se ha buscado en vehículos protegidos MRAP, válidos ante ese problema, pero en su mayor parte deficientes en un escenario de guerra convencional¹⁰⁷.

Otra alternativa de carácter defensivo/ofensivo es dotar a los *APC/VCI* de cañones ligeros capaces de perforar el blindaje de los *APC/VCI* adversarios, e incluso de cañones de mayor calibre que sirvan de autodefensa contra carros de combate. Ambas son tendencias en alza en los nuevos modelos¹⁰⁸.

Conclusiones

Los combates en el Donbass desde el inicio del conflicto hasta los Acuerdos de Minsk II han demostrado una vez más el elevado nivel de destrucción y letalidad que entraña el choque de fuerzas dotadas con medios convencionales. Una realidad relegada en buena medida por el protagonismo de las operaciones de estabilización y contrainsurgencia de las tres últimas décadas.

Desarrollar y mantener capacidades para atender todo el espectro del conflicto constituye la cuadratura del círculo con unos presupuestos en defensa limitados. La polivalencia auténtica requiere de grandes inversiones que permitan contar con recursos humanos, materiales y estructuras orgánicas especializados en una u otra misión, no en toda la gama de tareas a la vez. Salvo Francia y quizá Reino Unido, ningún país europeo puede asumir a día de hoy dicha carga en solitario. De modo que el retorno del fantasma del combate convencional en el continente representa otra llamada de atención para que la Unión Europea avance en materia de defensa común.

Javier Jordán*

Profesor titular de Ciencia Política

y miembro del Grupo de Estudios Seguridad Internacional de la Universidad de Granada.

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ MATEOS, Francisco P. (2019): «Origen y evolución de los MRAP,s», *Ejercitos.org*, 31 de julio.

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ MATEOS, Francisco P. (2018): «Carros de combate y vehículos blindados. Programas en curso», *Ejercitos.org*, 1 de diciembre.

Juan A. Mora Tebas*

«Rusiáfrica»: el regreso de Rusia al
«gran juego» africano

«Rusiáfrica»: el regreso de Rusia al «gran juego» africano

Resumen:

Una «nueva lucha por África» (*The new Scramble for Africa*) se está desarrollando, en la que naciones no occidentales tratan de proyectarse buscando oportunidades comerciales en esta parte difícil, pero dinámica, del mundo. Mientras China tomaba la delantera en la pasada década, una serie de nuevos actores se están incorporando y el más importante, o al menos, el de más calado, es Rusia.

Las maniobras geopolíticas de Rusia en los teatros euroatlánticos y en Asia-Pacífico han atraído la atención de la mayoría de los analistas, pero es en África donde Moscú está logrando obtener, de una forma discreta, los mayores dividendos estratégicos.

Palabras clave:

Rusia, África, armamento, cooperación militar, nuclear.

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

«Russiafrica»: The return of Russia to the African «Great Game»

Abstract:

A «new Scramble for Africa» is being developed in which non-western nations are looking for commercial opportunities, seeking to project themselves in this difficult, but dynamic, part of the world. While China took the lead over the past decade, a number of new actors are joining and the most important, or at least more conspicuous, is Russia.

Russia's geopolitical manoeuvres in the Euro-Atlantic and Asia-Pacific theatres have attracted the attention of most analysts, but it is in Africa where Moscow is succeeding in obtaining, in a discreet way, the highest strategic dividends.

Keywords:

Russia, Africa, weapons, military cooperation, atomic.

«Russia takes Africa without a fight»¹.

Introducción

África está emergiendo nuevamente como un área importante de competencia estratégica, atrayendo a grandes potencias no europeas. Se está desarrollando una «nueva lucha por África» (*The new Scramble for Africa*²) en la que naciones no occidentales buscan oportunidades comerciales, intentando proyectarse en esta parte difícil pero dinámica del mundo. Mientras China tomaba la delantera en la pasada década, una serie de países ha comenzado a seguir su camino. Entre los que, además de las expotencias coloniales y Estados Unidos, se están incorporando nuevos actores³. China y Rusia buscan asegurar su acceso al teatro africano a través de acuerdos financieros y diplomáticos, la construcción de bases logísticas y el ejercicio del «poder blando» (*softpower*). También llevan a cabo operaciones militares, China más volcada a las operaciones de mantenimiento de la paz y la evacuación de sus ciudadanos en caso de crisis, mientras Rusia, de momento, se limita a las acciones de asesoramiento. Finalmente, ambos participan activamente en la cooperación militar, a través de la venta de armas, pero también en la capacitación y ejercicios conjuntos con sus socios africanos. Si bien Estados Unidos sigue siendo el jugador dominante en la seguridad del continente, hay un proceso de recuperación a favor de una influencia creciente de China y Rusia⁴.

Las maniobras geopolíticas de Rusia en los teatros euroatlánticos y en Asia-Pacífico han atraído la atención de la mayoría de los analistas, pero muchos de ellos no han reparado en la creciente presencia rusa en África, y siguen pensando en China. No obstante, es en África donde Moscú está logrando obtener, de una forma discreta, los mayores dividendos estratégicos. Sus actividades no se han centrado en fomentar el desarrollo económico o en abordar los problemas a los que se enfrenta el continente. En su lugar,

¹ Frase contenida en un análisis de la estrategia de Rusia en África realizado por la agencia de noticias estatal rusa *Ria Novosti* de Moscú.

HIGGINS, Andrew; y NECHEPURENKO, Higgins: «In Africa, Mystery Murders Put Spotlight on Kremlin's Reach». *The New York Times*. 7 de agosto de 2018.

² PAKENHAM, Thomas: *The Scramble for Africa*. 1991. ISBN 0-349-10449-2.

³ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

⁴ LEBOEUF, Aline: «La compétition stratégique en Afrique: approches militaires américaine, chinoise et russe». *Etudes de l'IFRI. Focus stratégique*, Núm. 91, August 2019.

el Kremlin se ha centrado en la expansión de la red rusa de relaciones diplomáticas y en la búsqueda de oportunidades para potenciar sus intereses estratégicos y comerciales⁵. Rusia ha sabido capitalizar los vacíos creados por los errores de las políticas estadounidenses en Oriente Medio y su retirada del liderazgo mundial, para reconstruir las relaciones con Gobiernos y regímenes en toda la región. Estos esfuerzos incluyen: venta de armas, cooperación militar y transferencia de tecnología. Entre 2006 y 2016, según estima la *Brookings Institution*, las importaciones africanas desde Rusia aumentaron un 142%.

La estrategia rusa de 31 de diciembre de 2015, ya esbozaba los ejes de actuación (Artículo 16): «La Federación de Rusia está desarrollando la cooperación política, comercial, económica y militar-técnica, la colaboración en el campo de la seguridad, y también contactos humanitarios y educativos con los Estados de América Latina y África y con las asociaciones regionales de estos Estados»⁶.

Esta estrategia para África se articula en tres facetas principales:

- Inversiones en energía (gas, petróleo y nuclear)
- Inversiones minerales (platino, diamantes, uranio, ...)
- Extensión de la influencia militar

El presente documento describe las principales facetas de la estrategia rusa para África (iniciativas diplomáticas, comerciales, cooperación militar, venta de armamento y transferencia tecnológica), emprendidas por Rusia para volver al «gran juego africano»⁷ y expandir su presencia e influencia en una de las, posiblemente, últimas fronteras de las grandes inversiones que quedan en el mundo⁸.

⁵ STRONSKI, Paul; y SOKOLSKY, Richard: «The Return of Global Russia: An Analytical Framework». *Carnegie Paper*, 14 de diciembre de 2017.

⁶ www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf.

⁷ Durante el siglo XIX, se utilizaba este término para describir la rivalidad entre el Imperio ruso y el Imperio británico, en su lucha por el control de Asia central y el Cáucaso,

⁸ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

Posicionamiento de Rusia en África: siglos XX y XXI

La desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era un importante proveedor de armas y equipo militar para los Estados africanos. En lo que respecta a Rusia, a pesar de una disminución dramática en el volumen de sus exportaciones de armas convencionales a los Estados africanos durante la década de 1990, esta aumentó nuevamente durante la década de los 2000⁹.

Las relaciones Rusia-África tienen un importante trasfondo histórico, pues, aunque la fuerte influencia de la antigua Unión Soviética en África disminuyó después de 1989, el legado de los antiguos lazos soviéticos con varios países africanos¹⁰ se ha revelado muy útil a la hora de restablecer las relaciones en el presente. En efecto, muchos líderes y políticos africanos fueron educados en instituciones soviéticas durante la Guerra Fría.

En la década de 2000, Putin mostraba poco interés por África, pero las sanciones occidentales impuestas en 2014 por la anexión de Crimea y el riesgo de quedarse internacionalmente aislado, llevaron a Moscú a buscar nuevos aliados en un orden mundial cada vez más polarizado, así como nuevas oportunidades de negocio, todo ello en medio de un contexto de cierto repliegue del mundo occidental en África. Bajo su presidencia, Rusia ha presionado mucho para recuperar presencia en los territorios y mercados perdidos en África, donde durante la Guerra Fría, Moscú y Occidente apoyaron bandos opuestos en conflictos que proliferaban desde el Cuerno de África a Mozambique y Angola.

Relaciones diplomáticas e influencia (*softpower*)

Tanto en la época soviética como en la actualidad, la forma de garantizar que Moscú tuviera bases para desplegar y mantener su presencia más allá de las fronteras rusas, era y es, mediante el suministro de energía y la venta de armamento. En todo Oriente Medio y África, este proceso se lleva a cabo mediante un esfuerzo continuado¹¹.

⁹ HEDENSKOG, Jakob: «Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa». Swedish Defence Research Agency, (FOI) Memo 6604. Diciembre de 2018.

¹⁰ Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, República Democrática del Congo (RDC), Egipto, Somalia, Etiopía, Uganda y Benín recibieron apoyo diplomático y/o militar de la URSS.

¹¹ BLANK, Stephen: «From Sochi to the Sahel: Russia's Expanding Footprint», *The Jamestown Foundation*, 30 de noviembre de 2017.

«RUSIÁFRICA»: NIVEL DE LAS REUNIONES BILATERALES (2017-2019)	
FECHA (Lugar)	PAIS/NIVEL
MAR 2016 (Moscú-Rusia)	MARRUECOS (Reunión presidente y rey)
ENE-FEB 2017 (Moscú-Rusia)	ERITREA (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAR 2017 (Moscú-Rusia)	REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO -RDC. (Ministros de Asuntos Exteriores)
JUN 2017 (Moscú-Rusia)	REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO-RDC. (Ministros de Defensa)
SEP 2017 (Moscú-Rusia)	GUINEA-CONAKRY (Reunión de presidentes)
SEP 2017 (Xiamen-China)	SUDAFRICA (Reunión de presidentes)
DIC 2017 (El Cairo-Egipto)	EGIPTO (Reunión de presidentes)
MAR 2018 (Luanda-Angola)	ANGOLA (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAR 2018 (Maputo-Mozambique)	MOZAMBIQUE (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAR 2018 (Windhoek-Namibia)	NAMIBIA (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAR 2018 (Addis Abeba-Etiopía)	ETIOPIA (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAR 2018 (Harare-Zimbabue)	ZIMBABUE (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAY 2018 (San Petersburgo-Rusia)	REPÚBLICA CENTROAFRICANA RCA (Reunión de presidentes)
MAY 2108 (Dakar-Senegal)	SENEGAL (Representante especial del presidente de la Federación Rusa para Oriente Medio y África)
JUN 2018 (Moscú-Rusia)	RUANDA (Reunión de presidentes)
JUN 2108 (Kigali-Ruanda)	RUANDA (Ministros de Asuntos Exteriores)
JUL 2108 (Johannesburgo-Sudáfrica)	SUDAFRICA (Reunión de presidentes)
JUL 2108 (Johannesburgo-Sudáfrica)	ANGOLA (Reunión de presidentes)
AGO 2018 (Kubinka, Moscú-Rusia)	BURKINA FASO (Ministros de Defensa)
AGO 2018 (Kubinka, Moscú-Rusia)	REPUBLICA CENTROAFRICANA (RCA) (Ministros de Defensa)
SEP 2018 (Sochi-Rusia)	ERITREA (Ministros de Asuntos Exteriores)
NOV 2018 (Sochi-Rusia)	SUDAN (Reunión de presidentes)
ENE 2019 (Moscú-Rusia)	ZIMBABUE (Reunión de presidentes)
ENE 2019 (Argel-Argelia)	ARGELIA (Ministros de Asuntos Exteriores)
ENE 2019 (Rabat-Marruecos)	MARRUECOS (Ministros de Asuntos Exteriores)
ENE 2019 (Túnez-Túnez)	TUNEZ (Ministros de Asuntos Exteriores)
MAY 2019 (Moscú-Rusia)	REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO (RDC) (Reunión de presidentes)
JUN 2019 (Moscú-Rusia)	MALI (Ministros de Defensa)

Fuente: *Prensa internacional*Tabla 1: Nivel de las reuniones bilaterales. Fuente: *Prensa internacional*.

Del análisis de dichas reuniones (nivel de autoridades implicadas, orden de prioridad a la hora de visitar los países de una determinada región, etc.) se puede llegar a deducir cuáles son los principales intereses geopolíticos y estratégicos de Rusia en África¹² (ver Tabla 1):

- Acción diplomática expansiva. Interactuando con los países africanos para garantizar el apoyo de la posición rusa en los asuntos internacionales, ya que Moscú considera que los países africanos son útiles para reforzar el apoyo a sus posiciones en organizaciones internacionales. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, los 54 países africanos suponen un tercio de los votos, un claro ejemplo lo constituye la votación de la *Resolución 68/262* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, llamada *Integridad territorial de Ucrania*, que fue aprobada el 27 de marzo de 2014. Aunque solo 2 países africanos la rechazaron, 20 se abstuvieron debido, probablemente, a razones económicas y/o al temor a unas posibles represalias rusas¹³.

El Gobierno ruso ha firmado un memorando de entendimiento con la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)¹⁴, durante la 10ª Cumbre de los BRIC¹⁵ (Johannesburgo-Sudáfrica, 25-27 de julio de 2018) donde se trataron los problemas de fortalecer las relaciones multilaterales y el papel de la organización para garantizar la paz y la seguridad en la región¹⁶.

Por último y no menos importante, su extensa red de embajadas está presente en la mayoría los 55 países de la Unión Africana, estando ausente en tan solo 13 países: Burkina Faso, Esuatini (antigua Suazilandia), Gambia, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Liberia, Malawi, Sierra Leona, Níger, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), Somalia, Sudán del Sur y Togo.

¹² BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

¹³ STRONSKI, Paul; y SOKOLSKY, Richard: «The Return of Global Russia: An Analytical Framework». *Carnegie Paper*, 14 de diciembre de 2017.

¹⁴ La Southern African Development Community (SADC) es una de las asociaciones subregionales más importantes y una de las más influyentes en África, que comprende 16 países (Angola, Botswana, Comores, Esuatini, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabwe). Muchos de ellos operan equipos militares rusos, o de fabricación soviética.

¹⁵ En economía internacional, se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹⁶ TASS: «Russia boosts military-technical cooperation with southern African countries», 27 de julio de 2018.

- Acuerdos en materia energética (hidrocarburos y nuclear). Estos acuerdos tendrían como objetivo asegurarse derechos de acceso y la posibilidad de establecer bases navales y/o aéreas, además de tener más fácil el control sobre las rutas de los flujos energéticos hacia Europa¹⁷.
- Desarrollo de relaciones comerciales y económicas más sólidas. Sus empresas de energía, bancos e industria de defensa ambicionan el potencial económico de África¹⁸, pero han llegado relativamente tarde y no pueden competir en los espacios/mercados ya ocupados por China. En un periodo de 10 años (2005-2015), el valor total del comercio ruso con los países africanos casi se triplicó, pasando de 3.500 millones de dólares a 9.600 millones de dólares, lo que prueba el éxito de sus relaciones comerciales. Las inversiones rusas se concentraron en refinerías de petróleo, recursos naturales y minería, pesquerías y diversos proyectos de infraestructura (Guinea, Sudáfrica, Uganda, Zimbabue...). Rusia está tratando de obtener la mayor parte del mercado de trigo del continente, particularmente en Argelia, Marruecos y Libia, de hecho, ya es el primer proveedor de trigo para Egipto¹⁹. Como ya hiciera en Asia central, Moscú ha condonado parte de la deuda, procedente de la era soviética, a varios países africanos, a menudo a cambio de lealtades en foros internacionales. Entre 2006 y 2012, Moscú canceló deuda por un total de 20.000 millones de dólares; en particular, 4.700 millones de dólares a Argelia en 2006 y 4.500 millones de dólares a Libia en 2008 y a Etiopía, 162 millones de dólares (marzo 2018)²⁰.

¹⁷ BLANK, Stephen: «From Sochi to the Sahel: Russia's Expanding Footprint», *The Jamestown Foundation*, 30 de noviembre de 2017.

¹⁸ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

¹⁹ BUGAYOYA, Nataliya; y REGIO, Darina: «The Kremlin's Campaign in Africa: Assessment Update». Institute for the Study of War (ISW), agosto de 2019.

²⁰ STRONSKI, Paul; y SOKOLSKY, Richard: «The Return of Global Russia: An Analytical Framework». *Carnegie Paper*, 14 de diciembre de 2017.

- Exportación de servicios y tecnologías rusas. Rusia ha convertido a África en su principal objetivo para convertir la energía nuclear en una importante industria de exportación, y para ello, ha firmado acuerdos con países africanos sin tradición nuclear, incluidos Ruanda y Zambia, y está previsto que construya una gran planta nuclear en Egipto. Además de la construcción de centrales nucleares, lleva a cabo el desarrollo de infraestructuras (proyectos ferroviarios en Angola, Botsuana y Libia), refinerías de petróleo, construcción de oleoductos y lanzamiento de satélites.
- Empleo masivo del *softpower*.
 - Presencia en *Misiones de Naciones Unidas*. Un indicador geopolítico más a tener en cuenta. Resaltar que, del escaso número de efectivos rusos que despliega en todas las Misiones de Naciones Unidas, 81 efectivos en total, el 83% están desplegados en África. Está previsto que 30 militares rusos se incorporen a la *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)*²¹.

 RUSIA: Aportación a Misiones de Naciones Unidas en África (Núm. de efectivos a 30 de abril de 2019)	
Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)	2 oficiales de Estado Mayor 11 expertos en misión 5 policías Total 18
Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)	1 oficial de Estado Mayor 1 experto en misión Total 2
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS)	4 oficiales de Estado Mayor 3 expertos en misión 23 policías Total 30
Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)	16 expertos en misión Total 16
Fuente: Naciones Unidas. Febrero 2019	

Tabla 2: Aportación a Misiones de Naciones Unidas en África²².

²¹ LOWE, Christian: «Russian troops to join U.N. force in Central African Republic soon: ministry». *Reuters*, 3 de junio de 2019.

²² MONUSCO: *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo*.

UNISFA: *United Nations Interim Security Force for Abyei*.

UNMISS: *United Nations Mission in South Sudan*.

- El servicio para África de *Radio Moscú*.
- La cadena de TV *Russia Today (RT)* y *Spútnik*²³, que han comenzado a expandirse asociándose con entidades locales (Eritrea, Costa de Marfil,...).
- Educación en diversos niveles, principalmente en la Universidad de la Amistad de los Pueblos (antigua Patrice Lumumba): Eritrea (25 estudiantes/año), República Democrática del Congo (50 estudiantes/año).
- Creación de una agencia de calificación crediticia alternativa en 2015 para contrarrestar la influencia de las agencias occidentales sobre los países en vías de desarrollo y que ha tenido una gran acogida entre los líderes africanos²⁴.

Egipto

En 1972, los asesores soviéticos fueron expulsados de Egipto por el presidente Anwar Al-Sadat. Al parecer, el liderazgo soviético de la época subestimó la inteligencia y el orgullo de los líderes egipcios a la hora de realizar tratos con ellos. Además, se negaron a proporcionarles armas ofensivas para su lucha contra Israel. Los lazos entre Rusia y Egipto mejoraron significativamente después de que Al-Sisi asumiera la presidencia en julio de 2013.

Eritrea

Las relaciones diplomáticas entre ambos países acaban de cumplir 25 años, siendo la educación el campo más dinámico de estas relaciones; una media de 25 alumnos/año son enviados a estudiar a universidades rusas²⁵. Desde 2018, ha mantenido conversaciones para construir un centro logístico naval en el mar Rojo. Rusia siempre ha abogado por el levantamiento de las sanciones, mucho antes de que la ONU las eliminara en noviembre de 2018²⁶. En julio de 2019, Putin firmaba un decreto que levantaba las sanciones rusas sobre Eritrea²⁷.

²³ Servicio internacional de noticias multimedia, sustituto de la agencia de noticias *RIA Novosti* y *La Voz de Rusia*.

²⁴ Universal Credit Rating Group (UCRG) resultado de la asociación de tres agencias: Dagong Global Credit (China), Egan-Jones Ratings (Estados Unidos) y RusRating (Rusia).

²⁵ <http://www.madote.com/2018/05/russia-and-eritrea-25-years-of.html>.

²⁶ <https://news.un.org/es/story/2018/11/1445721>.

²⁷ BUGAYOVA, Nataliya; y REGIO, Darina: «The Kremlin's Campaign in Africa: Assessment Update». Institute for the Study of the War (ISW), agosto de 2019, pág. 4

Etiopía

Los ministros de Exteriores de ambos países firmaron un acuerdo (Adís Abeba, 9 de marzo de 2018) por el que Rusia le brindaría su apoyo en varios sectores, incluyendo el apoyo técnico a sus Fuerzas Armadas. Ambos países mantienen fuertes relaciones en educación, habiendo ofrecido becas a un total de unos 13.000 estudiantes etíopes desde la época de la Unión Soviética²⁸.

Guinea-Conakry

En septiembre de 2017, su presidente Alpha Condé realizó un viaje a Moscú, donde fue muy bien recibido por Vladímir Putin. Se firmaron 8 acuerdos de cooperación, previendo la construcción de 4 centros hospitalarios universitarios y «varias guarniciones militares»²⁹.

Libia

Moscú tiene intención de desempeñar un nuevo papel en la crisis libia. Desde el principio, el posicionamiento de Moscú en el área ha sido claro, y quedó reflejado con la visita del general libio Khalifa Haftar, líder del autoproclamado *Libyan National Army (LNA)*, al portaaviones ruso *Almirante Kuznetsov* que navegaba frente a las costas libias (11 de enero de 2017)³⁰. Pero, desde que el general Khalifa Haftar lanzó su ofensiva contra Trípoli (abril de 2019), Rusia ha tratado de relegar a un segundo plano la cuestión libia con declaraciones ambiguas que se han visto eclipsadas por las contundentes medidas diplomáticas de apoyo a Haftar, bloqueando, en abril de 2019, una declaración del Consejo de Seguridad, condenando dicha ofensiva.

Madagascar

A finales de 2018, los estrategas políticos rusos financiaron a varios candidatos para las elecciones presidenciales, pero fue todo un fiasco pues no salieron elegidos ninguno³¹.

²⁸ MG/AFM: «Ethiopia, Russia agree to set up joint nuclear technology center». *APA News*, 9 de marzo de 2018.

²⁹ PRIESTLEY, Pascal: «Du Congo à l'Egypte, du Nord au Sud, le retour de la Russie en Afrique». *Tv5 Monde-Afrique*, 11 de junio de 2018.

³⁰ BENSIMON, Samuel: «Libye: Les dessous de la visite du général Haftar au porte-avions Russe Amiral Kuznetsov». *Sahel Intelligence*, 12 de enero de 2017.

³¹ ALLISON. Simon: «Le retour contrarié de la Russie en Afrique», *Courrier International*, 5 de agosto de 2019.

Mali

Los ministros de Defensa firmaron un acuerdo de cooperación militar y seguridad (Moscú-Rusia, 26 de junio de 2019).

Mozambique

En junio de 2007, se firmó un acuerdo de cooperación económica. En marzo 2018, durante una visita a Maputo del ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Sergey Lavrov, se anunció que Rusia aumentaría la cooperación antiterrorista con Mozambique. Por su posición estratégica y la existencia de puertos aptos para buques de gran calado, se le considera candidato para la ubicación de una base militar rusa³².

República Centroafricana (RCA)

Una prueba de la influencia rusa en la República Centroafricana (RCA) es que el consejero de Seguridad Nacional del presidente Touadéra es un ciudadano ruso, Valeriy Zakharov, y también su guardia personal está integrada por ciudadanos rusos³³.

En junio de 2018, Moscú y Kinshasa desempolvaron un acuerdo bilateral de cooperación militar, renovándose el acuerdo cultural, por el que cincuenta estudiantes congoleños al año, recibirán una beca para la Universidad de la Amistad de los Pueblos (antigua Patrice Lumumba) en Moscú.

Rusia opera un centro de entrenamiento militar en virtud de un acuerdo de cooperación militar firmado en 2018. En enero de 2019, la ministra de Defensa de la República Centroafricana, Mari-Noelle Koyara, declaraba que no descartaba establecer una base militar rusa en República Centroafricana.

Sudáfrica

Sudáfrica se ha convertido en uno de sus socios africanos más fiables. Fue apoyada activamente por Putin para que se uniera a los BRIC, a los que ha intentado utilizar como contrapeso del orden internacional liderado por los Estados Unidos.

Con el intento de apartar a Sudáfrica de las normas occidentales y alentar su retroceso en el Estado de derecho, los principios del libre mercado, y las prácticas democráticas,

³² HEDENSKOG, Jakob: «Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa». Swedish Defence Research Agency, (FOI) Memo 6604. Diciembre de 2018.

³³ Ibid.

Moscú espera conseguir que la «nueva» Sudáfrica pueda formar parte de una coalición de potencias emergentes dispuestas a desafiar el sistema internacional dominado por Occidente³⁴.

Sudán

Sus relaciones económicas, políticas y militares están establecidas desde hace tiempo. Su presidente, Omar Hassan Ahmad al Bashir³⁵, que fue recibido calurosamente por Vladímir Putin en su residencia (Sochi, 23 de noviembre de 2017) pidió a su anfitrión apoyo contra los «actos agresivos» de los Estados Unidos, lo que implicaría una mayor cooperación militar y suministro de armamento ruso, a cambio de un socio en el continente. Putin no dijo «no», tal vez porque Sudán tiene la tercera reserva de uranio más grande del mundo.

Aún más revelador, el presidente al Bashir ofreció Sudán como puerta de entrada a África, abriendo la posibilidad de establecer una base naval rusa en el mar Rojo. Así mismo, invitó a las compañías rusas a participar en el desarrollo de su industria petrolera. En respuesta, el primer vicepresidente del Comité de Defensa y Seguridad en el Consejo de la Federación de Rusia (Cámara Alta del Parlamento), Frants Klintsevich, acogió con satisfacción la propuesta manifestando que Rusia podría jugar un «papel excepcionalmente estabilizador»; predijo que muchos otros Estados podrían solicitar a Rusia, sobre la base de su éxito en Siria, que establezca una presencia militar permanente en su territorio³⁶.

En 2018, Rusia discutió el establecimiento de un centro de suministro naval en el mar Rojo sudanés y, en enero de 2019, Sudán declaró que estaría abierto a la propuesta. Es probable que Rusia negociara un acuerdo para establecer la base naval en Sudán antes de la destitución del presidente sudanés Omar al Bashir en abril de 2019. Medios rusos afirmaron que Rusia y el nuevo Gobierno firmaron un acuerdo militar de siete años en mayo de 2019, pero ninguno de los Gobiernos confirmó dicho acuerdo. Según las informaciones, el acuerdo incluía la normativa de acceso para buques y aeronaves

³⁴ STRONSKI, Paul; y SOKOLSKY, Richard: «The Return of Global Russia: An Analytical Framework». *Carnegie Paper*. 14 de diciembre de 2017.

³⁵ Bajo orden de arresto internacional de la Corte Penal internacional (CPI) por crímenes contra la humanidad en Darfur, una persecución que muchos países han preferido ignorar.

³⁶ WAHED, Taha Abdel: «Bashir Discusses with Russia Setting up Military Base on Red Sea». *Asharq Al-Awsat*, 26 de noviembre de 2017.

militares. Es probable que Moscú tenga la oportunidad de reanudar las conversaciones sobre dicha base debido a sus diversas inversiones en todo Sudán³⁷.

Túnez

En el campo diplomático, Rusia anunció que respaldaría la candidatura tunecina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU³⁸. Las relaciones se centran en comercio, educación y turismo (más de 600.000 turistas rusos visitaron Túnez en 2018).

Relaciones comerciales y económicas

Los datos del Russian Export Center (REC), una institución estatal, muestra que los valores de exportación de Rusia a África casi se han duplicado en los últimos cinco años desde los 9.300 millones de dólares en 2014 a los 17.000 millones de dólares en 2018. La mayoría de las exportaciones a África son medicamentos, alimentos, productos forestales, automotrices y fertilizantes mixtos. Por otro lado, las importaciones de Rusia desde África se han estancado, pasando de 2.800 millones de dólares a tan solo 2.900 millones durante ese mismo periodo³⁹.

El volumen comercial y de inversiones entre ambos espacios conoció un crecimiento del 185% en el periodo 2005-2015 (Figura 1). Durante la 10ª Cumbre de los BRIC⁴⁰ (Johannesburgo-Sudáfrica, 27 de julio de 2018) el presidente Putin señaló explícitamente que el comercio de Rusia con los Estados africanos había crecido más del 25%, alcanzando los 17.000 millones de dólares en 2017. El crecimiento detallado por sectores sería: suministros alimentarios (38%), metales (30%), maquinaria y equipo (24%), resaltando los sectores en los que las empresas rusas están interesadas en trabajar con sus socios africanos: industria, agricultura, salud, comunicaciones, geología y minería⁴¹.

³⁷ BUGAYOVA, Nataliya; y REGIO, Darina: «The Kremlin's Campaign in Africa: Assessment Update». Institute for the Study of the War (ISW), agosto de 2019. pág. 4.

³⁸ EUROMED NEWS: «Russian Foreign Minister Sergei Lavrov visits Maghreb». European Institute of the Mediterranean, 27 de enero de 2019.

³⁹ KHISA, Isaac: «Behind Russia's growing influence in Africa». *The Independent*, 8 de julio de 2019.

⁴⁰ BRICS: Sigla usada en economía para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica,

⁴¹ KLOMEGAH, Kester Kenn: «Russia, Africa and Trade Statistics». *Modern Diplomacy*, 24 de noviembre de 2018.

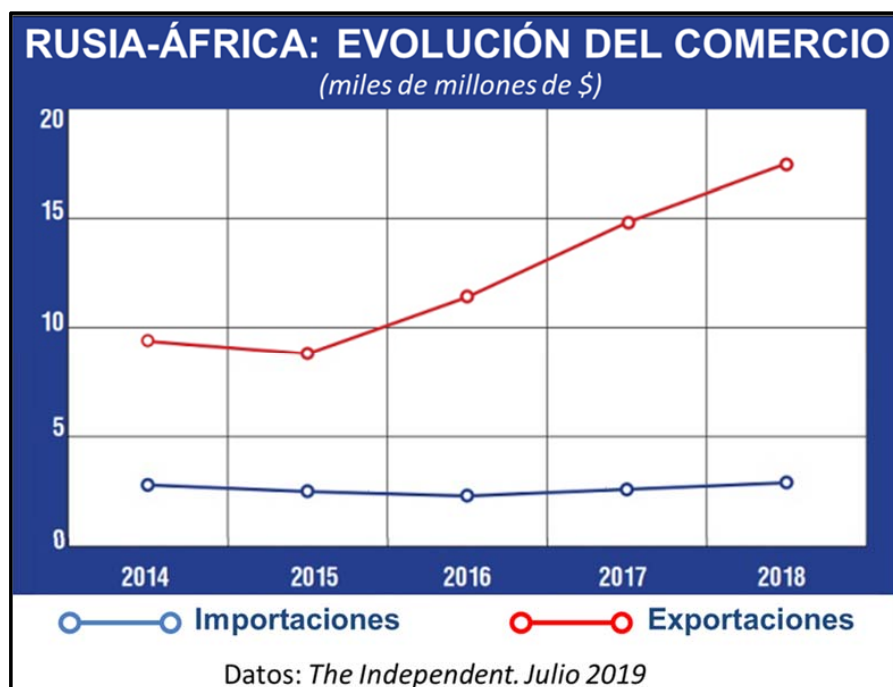


Figura 1: «Rusia-África: Evolución de los intercambios comerciales».
Fuente: *The Independent*, julio 2019.

La lista de empresas rusas en África es cada vez más relevante y diversificada (Gazprom, Lukoil, Rostec o Rosatom, por mencionar algunas), las cuales participan principalmente en diferentes sectores energéticos y mineros⁴².

Importaciones de Rusia desde algunos países africanos (en millones de dólares)

País	2014	2015	2016	2017	2018
Sudáfrica	690	565	521	628	783
Marruecos	608	466	567	568	547
Egipto	540	413	374	505	526
Costa de Marfil	230	193	325	180	190
Túnez	130	93.8	110	135	136
Kenia	150	170	137	137	124.9
Tanzania	50.4	47.4	48.5	48.2	42.2
Uganda	13.9	16.3	14.8	27.9	11.4
Ruanda	2.4	2.7	2.6	2.3	3.6
Burundi	1.6	1.2	1.2	1.4	1.0

Fuente: *The Independent* (8 de julio de 2019)

Tabla 3: Importaciones de Rusia desde algunos países africanos (en millones de dólares).

⁴² MATEOS, Oscar: «Carrera internacional por la seguridad en África». CIDOB, junio de 2019.

Angola

La participación rusa en Angola incluye la producción de hidrocarburos y la extracción de diamantes a cargo de la empresa *Alrosa* que incrementó sus inversiones en 2019⁴³.

Burkina Faso

Se centra principalmente en la extracción de oro, donde la empresa Nordgold ha aumentado sus inversiones a comienzos de 2019⁴⁴.

Egipto

Rusia está construyendo una «zona industrial rusa» junto al canal de Suez. El tamaño de este parque industrial es de 2.000 hectáreas, y tiene un régimen fiscal más favorable para las empresas rusas con domicilio fiscal en el país. Estas empresas diseñarán y construirán instalaciones industriales, producirán y suministrarán conjuntamente diversos tipos de equipos y proporcionarán asistencia técnica por un montante de 4.600 millones de dólares hasta 2035⁴⁵. Será el mayor centro de producción y exportación de productos rusos hacia los mercados de Oriente Medio y África.

Eritrea

En septiembre de 2018, se firmó un acuerdo que sugiere una nueva relación comercial-militar que incluye el establecimiento de un centro logístico en el puerto eritreo de Assab⁴⁶.

Etiopía

El acuerdo firmado por ambos países (Adís Abeba, 9 de marzo de 2018) establece que Rusia brindará apoyo a Etiopía en varios sectores.

⁴³ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

⁴⁴ <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20-%20The%20Kremlin%20Campaign%20in%20Africa%20-%20August%202019.pdf>.

⁴⁵ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

⁴⁶ HEDENSKOG, Jakob: «Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa». Swedish Defence Research Agency, (FOI) *Memo 6604*. Diciembre 2018.

Ghana

Rosneft, la corporación estatal rusa de petróleo y gas natural, firmó un acuerdo de suministro de gas natural licuado (GNL) en mayo de 2018.

Guinea-Conakry

La empresa rusa de aluminio Rusal lleva 15 años extrayendo bauxita y está preparando un importante aumento de sus inversiones⁴⁷. Rusal posee la Kindia Bauxite Company (CBK), que representa un tercio de la producción de bauxita de Rusal, así como la Dian-Dian Bauxite Company y el complejo Friguia, que extrae 2,1 millones de Tm/año de bauxita y refina 618.000 Tm/año de alúmina. Nordgold, otra compañía rusa, posee una mina de oro en el norte de Lefa (700 km al noreste de Conakry), de la que está extrayendo cantidades cada vez mayores⁴⁸.

Mozambique

Rosneft firmó un acuerdo de exploración petrolera con Mozambique en octubre de 2018.

Namibia

Sus reservas de uranio (5º mayor productor mundial), ejercen una gran atracción para Rusia, pero el destino final de este uranio podría ser la planta que está construyendo en Turquía. Además, exporta productos agrícolas rusos (trigo, productos lácteos, aves de corral,...)⁴⁹.

Nigeria

Rosneft firmó un memorando de entendimiento con la Nigerian Oronto Petroleum. Rusal, una corporación rusa de aluminio, opera una empresa conjunta con la Aluminum Smelting Company of Nigeria⁵⁰.

⁴⁷ PRIESTLEY, Pascal: «Du Congo à l'Egypte, du Nord au Sud, le retour de la Russie en Afrique». *Tv5 Monde-Afrique*, 11 de junio de 2018.

⁴⁸ MACLEAN, Ruth: «“Russians have special status”: politics and mining mix in Guinea». *The Guardian*, 27 de agosto de 2019.

⁴⁹ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 mayo 2018.

⁵⁰ BUGAYOYA, Nataliya; y REGIO, Darina: «The Kremlin's Campaign in Africa: Assessment Update». Institute for the Study of War (ISW), agosto de 2019, pág. 12.

República Democrática del Congo (RDC)

Es el subsuelo congoleño lo que más le interesa a Moscú. Durante un viaje a Rusia (marzo de 2017), el ministro de Asuntos Exteriores del Congo, Leonard She Okitundu, ofreció a su homólogo, Sergei Lavrov, una maleta con muestras de los minerales que abundan en su país⁵¹.

Ruanda

Tienen interés mutuo en cooperar en ámbitos como la minería, agricultura, geología y medicina.

Senegal

Durante la visita del representante especial del presidente de la Federación Rusa para Oriente Medio y África, Mikhail Bogdanov, (Dakar, 4 de mayo de 2018) las autoridades senegalesas manifestaron su interés en intensificar su cooperación con Rusia en los ámbitos de la pesca, la agricultura, la seguridad y los hidrocarburos. Con importantes yacimientos de gas y petróleo recientemente descubiertos, la sociedad rusa Gazprom ya ha comenzado a negociar con las autoridades senegalesas⁵².

Zimbabue

Rusia está involucrada con Zimbabue en el desarrollo de sus enormes depósitos de platino⁵³ y está trabajando en un importante proyecto minero en Darwendale (50 Km al noroeste de la capital Harare), el mayor yacimiento de platino del mundo. Compañías de Zimbabue, junto con Rostec, realizan uno de los mayores proyectos de inversión en el país, con un valor 3.000 millones de dólares⁵⁴. Por otro lado, en junio de 2019, la empresa Alrosa, la corporación rusa de minería de diamantes, anunciaba la inversión de 12 millones de dólares en la exploración de nuevos yacimientos de diamantes⁵⁵.

⁵¹ PRIESTLEY, Pascal: «Du Congo à l'Egypte, du Nord au Sud, le retour de la Russie en Afrique». *Tv5 Monde-Afrique*, 11 de junio de 2018.

⁵² THIAM, El Hadji Abdoulaye: «Visite du Vice-Ministre russe des Affaires Étrangères: Dakar va intensifier sa coopération avec Moscou». *Le Soleil*, 4 de mayo de 2017.

⁵³ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

⁵⁴ DZIRUTWE, MacDonald: «Russia seeks military cooperation, diamond, platinum projects in Zimbabwe». *Reuters*, 8 de marzo de 2018.

⁵⁵ BUGAYOYA, Nataliya; y REGIO, Darina: «The Kremlin's Campaign in Africa: Assessment Update». Institute for the Study of War (ISW), agosto de 2019, pág. 3.

Cooperación militar y adquisiciones de armamento

Según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI)⁵⁶, las exportaciones de armamento ruso a países africanos, cayeron en un 32% en comparación con el periodo 2008-2012. A pesar de esta disminución, el armamento ruso representó el 39% del total de las importaciones del continente seguido de China (17%), Estados Unidos (9,6%) y Francia (6,9%)⁵⁷. Solo Argelia recibió el 78% de las transferencias de armas rusas durante el cuatrienio 2013-2017⁵⁸.

El mismo instituto sitúa a Rusia como el segundo gran exportador mundial de armas tras Estados Unidos durante el periodo 2014-2018, siendo origen del 28% de las exportaciones hacia la región de África subsahariana, así como del 49% del total de armas exportadas a los países del norte de África, hasta el punto de duplicar el volumen de este sector en tan solo unos pocos años⁵⁹. En 2018, la empresa estatal Rosoboronexport, que detenta el monopolio de las exportaciones de armamento, firmó más de 1.100 contratos por un importe de 19.000 millones de dólares⁶⁰.

En este mismo periodo, Nigeria fue el país de África subsahariana que mayor número de armas importó, siendo Moscú su principal socio, con el 35% del total de sus importaciones. En los últimos años, Rusia ha firmado casi una veintena de acuerdos de cooperación militar con países africanos, que incluyen desde la comercialización de armas y de equipamiento militar, hasta actividades relacionadas con el entrenamiento de los ejércitos nacionales⁶¹.

Cooperación tecnológica

En solo cuatro años, el operador ruso Rosatom ha desplazado a la empresa francesa Areva como el mayor proveedor de energía nuclear civil en África, firmando convenios de colaboración nuclear con una decena de países.

⁵⁶ SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute.

⁵⁷ FOY, Henry; ASTRASHEUSKAYA, Nastassia; y PILLING, Davis: «Russia: Vladimir Putin's pivot to Africa». *Financial Times*, 22 de enero de 2019.

⁵⁸ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI): «Trends in international arms transfers, 2017». Marzo de 2018, <https://www.sipri.org>.

⁵⁹ SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute.

⁶⁰ THE MOSCOW TIMES: «Russia's Arms Exporter Sold \$19Bn Worth of Weapons in 2018, Official Says», 1 de noviembre de 2018.

⁶¹ MATEOS, Óscar: «Carrera internacional por la seguridad en África». CIDOB. Junio de 2019.

Egipto

Ambos presidentes firmaron un acuerdo (El Cairo, 11 de diciembre de 2017) para construir una planta nuclear en El Alamein con un desembolso inicial de 7.000 millones de dólares de los 23.000 millones previstos de coste final. Esta será la primera planta de energía nuclear del norte de África⁶².

Etiopía

En el acuerdo de marzo de 2018, y como parte de su política de exportación de instalaciones de energía nuclear, los diplomáticos rusos presionaron para construir un centro de tecnología nuclear. El programa de desarrollo nuclear se utilizará con fines pacíficos.

Ruanda

Rusia y Ruanda planean suscribir un acuerdo para el uso pacífico de la energía nuclear⁶³.

⁶² *THE HERALD*: «Russia, Egypt in \$30bn nuke deal», 13 de diciembre de 2017.

⁶³ *EFE*: «Lavrov visita el memorial del genocidio tutsi en Ruanda». *El Diario.es*, 3 de junio de 2018.

RUSIA-ÁFRICA: PAÍSES CON MATERIAL MILITAR RUSO/ EX-SOVIÉTICO	
 Lanzacohetes Múltiple	Angola, Argelia, Botsuana, Burundi, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Ghana, Mali, Mozambique, Namibia, RDC, Sudán del Sur, Senegal, Togo, Uganda, Zambia.
 Artillería Remolcada	Angola, Argelia, Chad, Eritrea, Etiopía, Ghana, Guinea, Nigeria, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibia, Ruanda, Togo, Uganda, Zambia.
 Transportes blindados de personal (APCs)	Angola, Argelia, Benín, Botsuana, Burundi, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Lesoto, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibia, RCA, RDC, Ruanda, Tanzania, Seychelles, Uganda, Togo, Yibuti, Zambia.
 Carros de Combate	Angola, Argelia, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Libia, Mali, Mozambique, Namibia, Nigeria, RCA, RDC, Ruanda, Tanzania, Togo, Uganda, Yibuti, Zambia.
 Vehículos de Combate (AFV)	Argelia, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea Ecuatorial, Libia, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sudán del Sur, Yibuti,
 Fragatas/Corvetas/ Buques	Fragatas : Argelia, Libia, Corvetas: Argelia, Libia, Submarinos: Argelia, Libia, Patrulleras: Angola, Argelia, Egipto, Eritrea, Libia, Mauricio, Somalia, Sudán, Buques de desembarco: Angola, Egipto, Eritrea,
 Cazas/Entrenadores Avanzados	Angola, Argelia, Chad, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Libia, Madagascar, Mozambique, Níger, Sudán, Uganda.
 Aviones de Transporte	Angola, Chad, Eritrea, RDC, Sudán, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibia, Níger, Uganda, Zambia.
 Helicópteros Transporte	Argelia, Burkina Faso, Burundi, Comores, Egipto, Eritrea, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Liberia, Libia, Namibia, Níger, Nigeria, RDC, Ruanda, Sierra Leona, Senegal, Sudán, Uganda, Zambia, Zimbabue.
 Helicópteros de Ataque	Angola, Argelia, Burkina Faso, Burundi, Chad, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Libia, Namibia, Níger, Nigeria, Malí, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Sudán del Sur, Uganda, Zimbabue,
Fuente: UN Register of Conventional Arms (UNROCA), IHS Military Balance, etc	
Infografía: JAMT SEP 2019	

Figura 2: «Rusia-África: Países con material militar ruso/exsoviético».

Sudáfrica

Ambos presidentes firmaron (Moscú, 15-16 de mayo de 2013) un acuerdo de 76.000 millones de dólares para construir una serie de plantas de energía nuclear en Sudáfrica, contraviniendo las leyes del país. El acuerdo desencadenó un gran escándalo en Sudáfrica y denuncias generalizadas de corrupción⁶⁴.

Sudán

En marzo de 2018, ambos países firmaron un acuerdo sobre el uso civil de la energía nuclear, por el que Rusia suministraría a Sudán una planta nuclear flotante de pequeña capacidad para producir electricidad⁶⁵.

Zambia

Durante el 10º Forum Internacional *Atomexpo-2018* (Sochi, 15 de mayo de 2018), la empresa estatal rusa Rosatom y la República de Zambia firmaron un contrato para la construcción de un Centro de Ciencia y Tecnología Nuclear (CNST). El centro, que se ubicará a 10 km de la capital Lusaka, garantizará una amplia aplicación de las tecnologías de radiación en medicina, industria y agricultura. El CNST también promoverá la educación y la ciencia a través de la capacitación de expertos altamente cualificados⁶⁶.

Conclusiones

Golpeado por las sanciones occidentales, Rusia está tratando de recuperar la influencia que tuvo en África antes de 1989, cuando *glasnost* y *perestroika* destruyeron la antigua Unión Soviética. África se ha convertido en el elemento transcendental de la política exterior de Moscú, por ser clave para obtener el objetivo de Rusia de desempeñar el papel de actor global propio de una gran potencia. Su estrategia en África es la prueba de una tendencia general establecida en su intervención de 2014 en Ucrania: baja visibilidad y explotación a bajo coste de la inestabilidad para asegurar objetivos políticos y económicos mediante el despliegue marginal de fuerzas y asistencia en seguridad en

⁶⁴ STRONSKI, Paul; y SOKOLSKY, Richard: «The Return of Global Russia: An Analytical Framework». *Carnegie Paper*, 14 de diciembre de 2017.

⁶⁵ BURGER, Johan: «Russia in Africa: A return to old haunts?». *How we made it in Africa*, 31 de mayo de 2018.

⁶⁶ *Press Service of Rosatom Overseas JSC*, 15 de mayo de 2018.

aquellas áreas en las que alguna vez tuvieron influencia soviética. Además, está utilizando este continente como plataforma para proyectar su influencia más allá de África.

Este renovado interés de Rusia por África indica su deseo de relanzar:

- Su influencia geopolítica. África tiene un interés estratégico para Rusia por el potencial de apoyo geopolítico que ofrece. En efecto, los Estados africanos constituyen el mayor bloque de votación geográfica en varias instituciones políticas, de seguridad y económicas mundiales.

Por medio de la diplomacia energética estratégica, el poder militar y el poder blando (*softpower*), ha obtenido una posición de influencia sobre todo en África del Este (Egipto, Sudán, Eritrea, Etiopía, Somalilandia,...) que le proporcionará la posibilidad de establecer bases aeronavales en el mar Rojo. Esto le permitiría estar en una posición óptima para proyectarse hacia Oriente Medio, el mar Mediterráneo y el océano Índico Occidental. Por otro lado, y en conjunción con el eje anterior, el avance de Rusia hacia el sur y el centro de África le sitúa en una posición de privilegio para convertirse en un actor continental destacado.

Otro indicador (*softpower*) a tener en cuenta es que, a pesar del escaso número de efectivos que despliega en Misiones de Naciones Unidas (81 en total), más del 83% están desplegados en África (4 misiones).

El balance en el campo de la influencia política, no resulta muy satisfactorio: sus candidatos favoritos perdieron las elecciones en Madagascar (2018), el Gobierno de la República Centroafricana es de los menos operativos de la región, en Sudáfrica, no se consiguió el acuerdo nuclear, y en Sudán cayó el presidente Bashir, uno de sus mejores aliados en el continente. A pesar de ello, Rusia continúa apoyando el que África ocupe un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, esta es una de las bazas más claras que exhibe en sus esfuerzos para aumentar su influencia en el continente africano.

Sin embargo, muchos líderes africanos desconfían de las relaciones con países occidentales, Unión Europea, principalmente, porque vienen condicionadas especialmente por el respeto a los derechos humanos, una mayor cuota de democracia, etc. Dichas demandas amenazan su estatus, desconfiando también de las prácticas económicas chinas que pueden endeudar rápidamente a estas economías débiles. Por lo tanto, si bien la propia Rusia puede estar limitada en recursos para apoyar su influencia, las inquietudes respecto las prácticas occidentales y chinas proporcionan quizás, la mejor herramienta en la competencia por la influencia en África.

- Intercambios económicos. Mientras el intercambio comercial entre África y China alcanza los 300.000 millones de dólares, el intercambio con Rusia no llega ni al 10% de esa cifra (entre 15 y 20 mil millones). Esta puede ser una de las razones por la que el ministro ruso de Asuntos Exteriores anunció la organización de un foro empresarial en Moscú a partir de 2019, al que se invitarían figuras políticas y empresarios de la Unión Africana⁶⁷.

Si bien Rusia ha venido obteniendo bastantes éxitos en África, la materialización de sus ambiciones conlleva un gran coste, y el país no tiene los vastos recursos financieros de otras potencias mundiales que pueden permitirse financiar a los Estados africanos o realizar grandes proyectos de infraestructura.

- Exportaciones de armamento. Es en el terreno de la seguridad, donde Rusia se está consolidando como un actor relevante en el continente, con la fórmula: exportaciones armamentísticas + formación y entrenamiento. Este es el verdadero nicho de negocio de Rusia en África. La exportación de sistemas de armas y equipo militar constituye una de las áreas más lucrativas para el crecimiento económico ruso, especialmente en el contexto de las continuas sanciones occidentales y de una economía estancada causada por la caída de los precios mundiales del petróleo.

⁶⁷ <http://www.rfi.fr/europe/20180603-sergei-lavrov-kigali-evoquer-cooperation-russo-rwandaise>.

En cuanto al aspecto de seguridad, estamos ante dos visiones diferentes y casi opuestas. Por un lado, la visión rusa que parece atenerse a proteger sus intereses comerciales, mientras que por el otro, los europeos consideran el continente como un riesgo potencial para su seguridad y su estabilidad.



<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45207436>

Se puede concluir afirmando que conseguir la máxima influencia política es el objetivo principal de Rusia en África, y que pretende lograrlo mediante el control de los recursos naturales y el apoyo militar e inteligencia. Sin embargo, a pesar de hacer significativos avances, la Federación Rusa sigue siendo menos influyente que los Estados Unidos y China en el continente. Aunque, desde el punto de vista africano, Rusia ofrece una alternativa estratégica a la hegemonía global de los Estados Unidos, la diplomacia económica de China y la persistente influencia de las antiguas potencias coloniales.

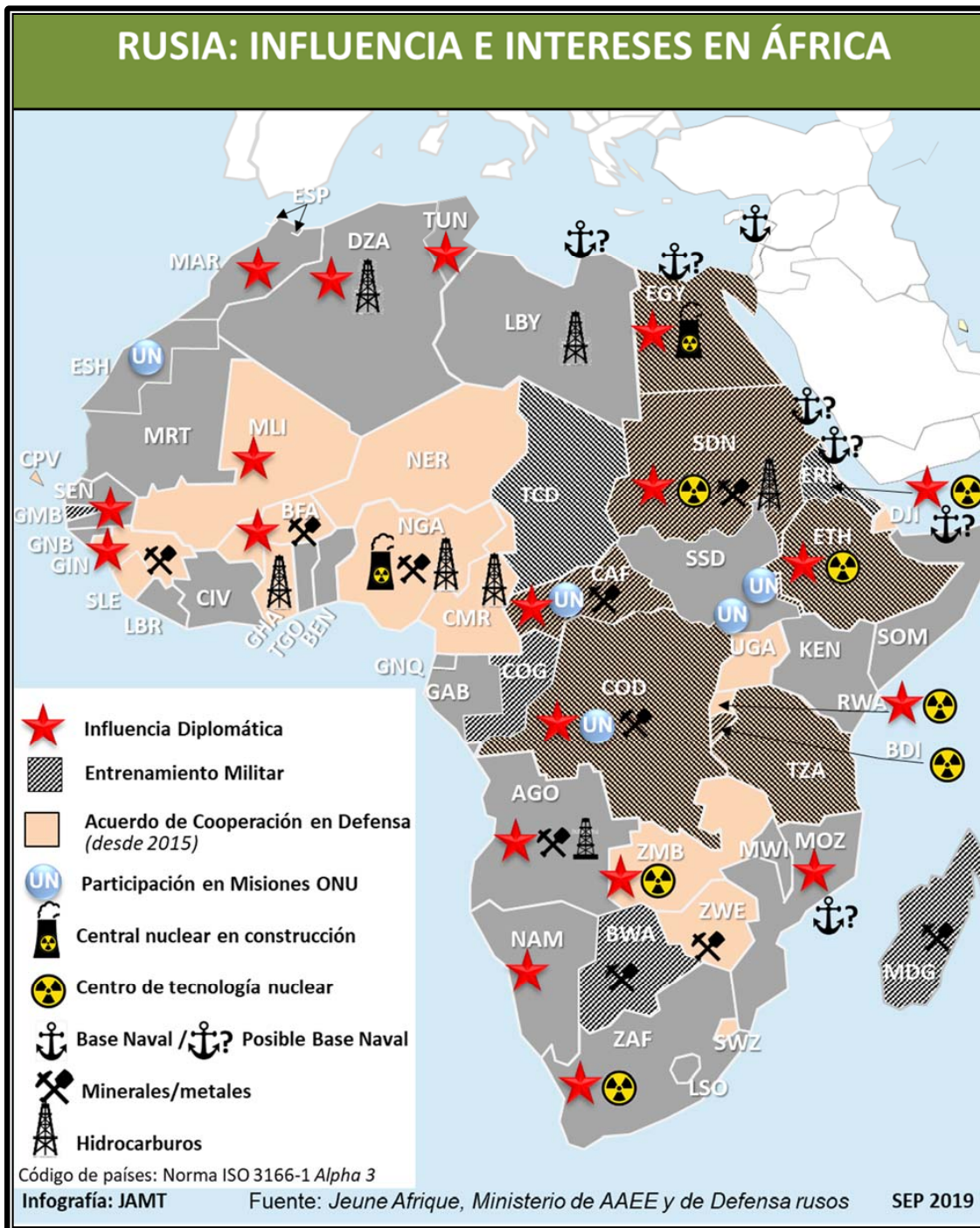


Figura 3: «Rusia: influencia e intereses en África».

Prospectiva

Todo indica que se está desarrollando una nueva «lucha por África» en la que participan China, Unión Europea y Estados Unidos como principales protagonistas. Hasta aquí nada nuevo, pero es que también han entrado en esta pugna otros «nuevos actores» como Rusia, India, Japón, Brasil, Turquía, Irán, Malasia, Corea del Sur y algunos países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (conocido por sus siglas CCG⁶⁸), que también quieren participar en este «juego», aunque algunos solo aspiren a competir a nivel económico. África se estaría convirtiendo en el tablero donde tendrán lugar las batallas geopolíticas de los aspirantes a ostentar el poder mundial en 2040.

La proliferación de bases militares extranjeras en el continente no es la mejor solución para los problemas y desafíos que convergen en África.

Aunque aún es pronto para hablar de una verdadera estrategia rusa en África, es obvio que Moscú pretende asentar su control no solo en el Mediterráneo Oriental, sino también sobre las rutas de acceso a esta área, incluyendo el canal de Suez y el mar Rojo. Sería de prever un incremento de su acción diplomática en África del Este, con la posibilidad de establecer nuevas bases en Sudán y Somalilandia. Probablemente la guerra civil libia dificultará cualquier perspectiva a corto plazo del establecimiento de una base rusa en Libia, pero podría aprovechar su participación en un futuro proceso de paz para obtener esta deseada base que le proporcionaría acceso permanente al Mediterráneo Occidental. Al mismo tiempo, se estarían negociando el establecimiento de bases terrestres en el interior del continente (por ejemplo República Centro Africana-RCA, etc.), a lo largo de sus ejes estratégicos de interés.

La actividad económica-comercial rusa está todavía lejos de la desplegada por países como China o la India, por lo que no parece suponer una aparente amenaza para estos en términos de competitividad, pero muestra un crecimiento cada vez más significativo. El comercio exterior ruso-africano mejoraría sustancialmente si la industria rusa se sometiera a una modernización tecnológica y si el Estado proporcionara apoyo, sistemático y significativo, a las pequeñas y medianas empresas para que tuvieran un acceso fácil y amplio a la cooperación económica con África.

En cuanto a las exportaciones de armamento rusas, conviene aclarar que, aunque constituyen uno de los pilares tradicionales para el ejercicio de su influencia y de sus

⁶⁸ CCG: *Gulf Cooperation Council*. Alianza política y económica integrada por Arabia Saudí, Baréin, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omán y Catar.

intercambios comerciales, es un sector que está lejos de estar en expansión y que se enfrenta a varios retos⁶⁹:

- Reducción de la coproducción internacional, ya que se verá afectada por las malas experiencias previas, como la de la copia china del caza ruso *Sukhoi Su-27*. Además, la cooperación indo-rusa en este campo no podrá durar mucho más, pues la India debería desarrollar sus propias capacidades de defensa si aspira al estatus de potencia regional.
- Dificultad de captar y firmar nuevos contratos, debido a la llegada de nuevos competidores. Rusia perdió ante China una licitación de corbetas en Argelia, y también perdió ante Corea del Sur, el mercado indonesio. La cartera de pedidos importantes está casi vacía, sobre todo en los encargos importantes (aviones,...).

El establecimiento de pequeñas instalaciones logísticas, e incluso de una base aero-naval en la región del Cuerno de África, podría proporcionar un apoyo operacional crítico para los intereses militares y comerciales de Rusia en su expansión en África. Esto permitiría que Moscú pudiera competir con sus adversarios occidentales, mientras mantiene un perfil bajo.

Moscú no posee los recursos humanos y materiales de China, para invertir miles de millones de dólares para asegurar los recursos naturales y alimenticios, por lo que tiene que ser selectivo a la hora de invertir. Basta con mirar el mapa (Figura 2) y comprobar que, con algunas excepciones del África occidental, su acción se desarrolla principalmente a lo largo de un eje transcontinental continuo... e incluso más allá. Estas nuevas alianzas geopolíticas servirían para dar profundidad y continuidad estratégica a sus recientes logros militares obtenidos en Siria y Crimea.

El empuje de Rusia en esta línea estratégica, no es el resultado de una nostalgia repentina o sentimental por los aires africanos, es mejor evaluarla en términos de su reposicionamiento en el escenario global, en la continuidad de su acción tenaz y objetivamente ganadora en Oriente Medio. De confirmarse su progreso y asentamiento en el continente africano, significará un cambio significativo en la escena internacional. Y un nuevo revés para sus oponentes occidentales.

⁶⁹ El mismo presidente Putin resaltó algunos de estos desafíos en su discurso ante la Comisión Militar-Industrial de la Federación Rusa el 22 de marzo de 2017, cuando reconoció que la demanda interna impulsada por el plan de modernización militar de 2009 absorbía gran parte de la producción de defensa del país, corriendo el riesgo de no poder entregar las exportaciones, lo que también empañaría la reputación de Rusia como un proveedor fiable de equipamiento militar a nivel internacional.

Rusia está tratando de saturar el espacio diplomático africano, construyendo o restableciendo lazos y firmando nuevos acuerdos. Para ello, utilizará la 1ª Cumbre y Foro Económico Rusia-África (Sochi, 23-24 de octubre de 2019)⁷⁰ a la que asistirán más de 50 jefes de Estado africanos, para presentar su «Rusia-África: Visión compartida 2030» y alcanzar numerosos acuerdos bilaterales en los sectores de energía, agricultura, transporte, salud, militar-industrial y minería. También tiene la intención de firmar un memorando de cooperación entre la Unión Africana y la Unión Económica Euroasiática. Habrá que estar atentos a los resultados de esta Cumbre.



Por último, resaltar que la activa diplomacia rusa, y su enfoque estratégico, contrastan con el desorden de la política exterior estadounidense y la ausencia de una visión europea de alcance estratégico sobre lo que está en juego en África, sobre todo en África del Este por su relación con Oriente Medio.

Tema a seguir con interés...

*Juan A. Mora Tebas**
Coronel (r). Analista Asociado IEEE.

⁷⁰ Sitio oficial: <https://summitafrica.ru/>.

